

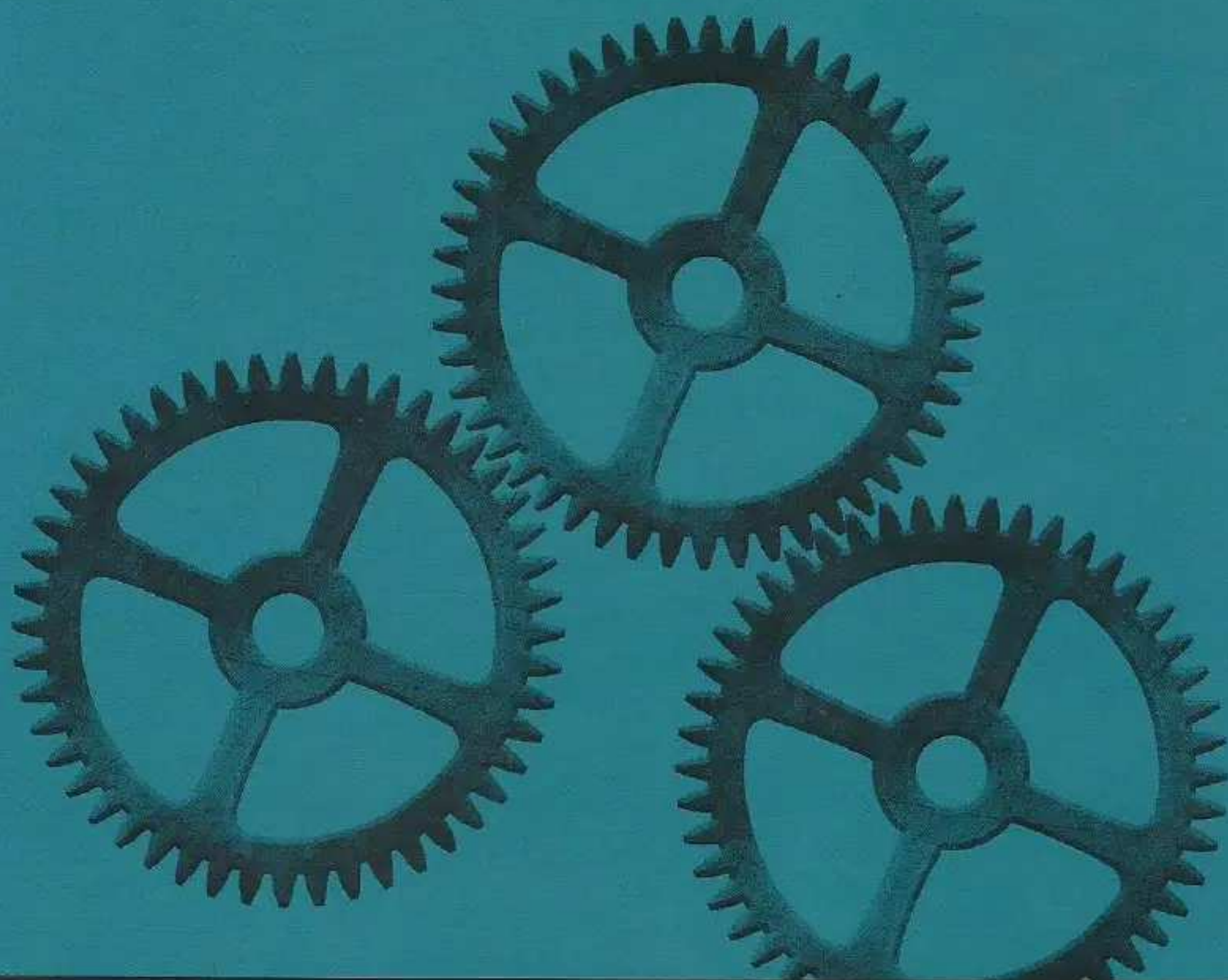
BIBLIOTECA BÁSICA / SERVIÇOS SOCIAIS

Gestão Democrática e Serviço Social

**princípios e propostas
para a intervenção crítica**

rodrigo de souza filho

claudio gurgel



Nas últimas décadas, as forças sociais e políticas populares vieram ganhando espaço dentro do Estado e produzindo situações políticas novas ao introduzir vários técnicos e profissionais no processo de decisão política. Desta forma, a gestão dos fenômenos sociais ganha uma autonomia crescente e exige um esforço teórico e conceitual para orientar as lutas sociais que invadem cada vez mais o processo de decisão e a ação. É importante ver o esforço dos autores por cobrir toda a temática que deve orientar a formação dos assistentes sociais e as políticas públicas sob a pressão crescente dos movimentos sociais de um lado e das forças da ordem e da continuidade de graves injustiças sociais que firmam o ambiente hegemônico de nossa realidade brasileira e latino-americana e de grande parte do chamado Sul do planeta. Este livro, de Rodrigo de Souza Filho e Claudio Gurgel, preenche assim uma lacuna que necessita urgentemente dos instrumentos teóricos e práticos que ajudem a universidade a cumprir um papel fundamental numa conjuntura histórica cheia de potencialidades que enfrentam, contudo, graves e duras resistências.

Theotonio dos Santos

Pesquisador Visitante Sênior Nacional da UERJ; Professor Emérito da UFF; Presidente da Rede e Cátedra da UNESCO sobre Economia Global e Desenvolvimento Sustentável – REGGEN; Prêmio Mundial de Economia Marxiana 2013 – World Association for Political Economy

ISBN 978-85-249-2499-6



9 788524 924996

A questão da administração/gestão, apesar de estar, desde sempre, presente na formação profissional do assistente social, ainda carecia de uma formulação crítico-dialética mais consistente, que buscasse apresentá-la em suas determinações históricas e materiais.

No campo da administração, são escassas as abordagens sobre a temática da gestão que se filiam ao "marxismo ortodoxo", nos termos apresentados por Lukács. Este livro busca enfrentar esse desafio e está voltado para contribuir com o projeto de formação profissional que desde a década de 1990 tem orientado as Diretrizes Gerais do curso de Serviço Social.

A obra contribui também com a formação de administradores, economistas, pedagogos, psicólogos, profissionais da saúde e cientistas sociais que têm, como uma de suas tarefas profissionais, a incumbência de formular e/ou gerir organizações, políticas, programas e projetos. Entendemos que o livro poderá servir, ainda, para profissionais que já atuam na gestão, oferecendo-lhes análises e instrumentais para melhor contribuir com a democratização no processo de trabalho. Também tem como propósito concorrer de forma efetiva para a formação de profissionais que venham a atuar no campo da gestão comprometidos com o fortalecimento do processo de democratização do poder em todos os sentidos.

GESTÃO DEMOCRÁTICA E SERVIÇO SOCIAL

PRINCÍPIOS E PROPOSTAS PARA A INTERVENÇÃO CRÍTICA



Rodrigo de Souza Filho é professor da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Assistente social, mestre e doutor em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pós-doutor pela Universidad Autónoma Metropolitana/México (UAM) e pelo Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAd) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Autor e organizador de livros e artigos sobre gestão pública e política social. Dentre os livros, destaca-se a autoria de *Gestão Pública e Democracia: a burocracia em questão*.

Claudio Gurgel é professor da Universidade Federal Fluminense (UFF) e subcoordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAd). Economista, mestre em Administração Pública e em Ciência Política e doutor em Educação. Seu principal objeto de pesquisa é o Estado e a administração pública. Autor de livros e artigos sobre administração e gestão pública. Dentre os livros, destacam-se: *Evolução do pensamento administrativo; A gerência do pensamento - gestão contemporânea e consciência neoliberal; e Estado, organização e pensamento social brasileiro*, este último em coautoria com Paulo Emílio Martins.

Coordenadora do Conselho Editorial de Serviço Social

Maria Liduína de Oliveira e Silva

Conselho Editorial de Serviço Social

Ademir Alves da Silva

Dilseá Adeodata Bonetti (Conselheira Honorífica)

Elaine Rossetti Behring

Ivete Simionatto

Maria Lúcia Carvalho da Silva (*in memoriam*)

Maria Lucia Silva Barroco

Rodrigo de Souza Filho
Claudio Gurgel

GESTÃO DEMOCRÁTICA E SERVIÇO SOCIAL

PRINCÍPIOS E PROPOSTAS PARA A INTERVENÇÃO CRÍTICA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Souza Filho, Rodrigo de

Gestão democrática e serviço social : princípios e propostas para a intervenção crítica / Rodrigo de Souza Filho, Claudio Gurgel. — São Paulo : Cortez, 2016. — (Coleção biblioteca básica de serviço social ; v. 7)

ISBN 978-85-249-2499-6

1. Assistência social - Administração 2. Gestão social 3. Brasil - Política social 4. Brasil - Políticas públicas 5. Serviço social - Brasil I. Gurgel, Claudio. II. Título. III. Série.

16-06453

CDD-361.981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Serviço social 361.981

BIBLIOTECA BÁSICA DE SERVIÇO SOCIAL

VOLUME 7

 **CORTEZ**
EDITORA

GESTÃO
Rodrigo

Preparação

Revisão:

Capa: ae

Composi

Assessor

Editora-

Coorden

Nenhuma
sem aut

© 2016 l

Direitos

CORTE

Rua Mo

05014-00

Tel.: (11)

E-mail:

www.c

Impressão

co: Ana Paula Luccisano
Maria de Lourdes de Almeida
proestúdio

ção: Linea Editora Ltda.

ia editorial: Maria Liduina de Oliveira e Silva

assistente: Priscila Flório Augusto

ação editorial: Danilo A. Q. Morales



Sumário

Apresentação	9
Introdução	13

PARTE I

PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E POLÍTICOS

CAPÍTULO 1 ■ Gestão democrática: significado e determinações essenciais	27
1.1 A gestão e sua caracterização em geral	28
1.2 Gestão na ordem do capital: a burocracia em questão	35
1.3 Gestão e o processo de democratização: elementos essenciais...	59

CAPÍTULO 2 ■ A gestão no campo da produção social: a empresa capitalista	79
2.1 Origem e desenvolvimento da "administração científica" e clássica: a consolidação do capitalismo e do racionalismo administrativo	79
2.1.1 A família racionalista: Taylor e Ford	86
2.2 Crise do capital, "administração flexível" e toyotismo	104

CAPÍTULO

3.1 O F

3.1

3.1

3.2 Est

no

3.2.

3.2.

3.3.

CAPÍTULO

técnico-

4.1 A p

atu

4.2 As

pla

CAPÍTULO

destina

5.1 Ind

3 ■ O Estado no capitalismo contemporâneo	124
Estado no Capitalismo Contemporâneo	126
1 Crise dos anos 1970: reestruturação do capital e a contrarreforma do Estado	127
2 A proposta gerencialista para intervenção social: a reprodução da força de trabalho realizada pelo Estado e pelas organizações da sociedade civil	138
Estado, organizações da sociedade civil e a dinâmica da gestão Brasil	148
1 Razões históricas da imbricação do patrimonialismo e da burocracia na gestão pública brasileira	150
2 A dinâmica da administração pública no período 1930-1990: principais marcos	156
3 A proposta neoliberal de contrarreforma administrativa no Brasil: impacto na gestão pública estatal e na gestão das OSC	169

PARTE II

INDICAÇÕES TÉCNICO-OPERATIVAS:

DIREÇÃO E ORGANIZAÇÃO

4 ■ Orientações gerais para a intervenção operativa	195
perspectiva teórico-política de enfrentamento da conjuntura al	198
funções gerenciais básicas: direção, organização, planejamento e controle	205
5 ■ A direção na gestão de políticas, programas e projetos dos à reprodução da força de trabalho	234
Indicações para o exercício da função direção	234

5.2 Implicações no campo do Estado, da empresa privada e das organizações da sociedade civil	255
5.2.1 Implicações no campo do Estado	255
5.2.2 Implicações no campo da empresa	262
5.2.3 Implicações nas organizações da sociedade civil	267

CAPÍTULO 6 ■ A função organização na gestão de políticas, programas e projetos	272
---	------------

6.1 Indicações para o exercício da função organização	273
6.2 Implicações no campo do Estado, da empresa privada e das organizações da sociedade civil	292
6.2.1 Implicações no campo do Estado	292
6.2.2 Implicações no campo da Empresa privada	298
6.2.3 Implicações no campo das organizações da sociedade civil	300

Referências bibliográficas	305
----------------------------------	-----

Apresentação

A gestão ou administração, da forma trabalhada aqui, remete a uma concepção ampla da temática para poder localizá-la adequadamente na corrente proposta para a matéria Administração e Planejamento em Serviço Social presente nas "Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social", aprovadas pela Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social (1996) e no Documento elaborado pela Comissão de Especialistas de Ensino em Serviço Social/MEC (1999):

Administração e Planejamento em Serviço Social: as teorias organizacionais e os modelos gerenciais na organização do trabalho e nas políticas sociais. Planejamento, e gestão de serviços nas diversas áreas sociais, Elaboração, coordenação e execução de programas e projetos na área de serviço social. Funções de administração e planejamento em órgãos da administração pública, empresas e organizações da sociedade civil (Brasil, 2007).

Nesse sentido, o livro está voltado para contribuir com o projeto de formação profissional que desde a década de 1990 vem orientando as Diversidades Gerais do Curso de Serviço Social — independente das alterações realizadas pela Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação (2001) — e a formulação da maioria dos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC) de Serviço Social.

O Projeto de Formação Profissional, nesses termos, está alinhado ao que se convencionou chamar de Projeto Ético-Político do Serviço Social.

Em síntese, podemos afirmar que o Projeto Ético-Político do Serviço Social, em sua essência, abraça uma intervenção profissional socialmente

comprometida com a de ampliação e superação da ordem possuir, por um lado sua totalidade com a ética-política como substrato para a intervenção social desenvolvida nos de intervenção teórico-metodológica

Nesse quadro vinculado ao Projeto o trato da temática

Muitos destes desafios foram: a reestruturação das formulações teóricas e metodológicas das particularidades do empreendimento, a adaptação do modelo de gestão gerencialismo e a

Estas questões
leitor uma visão da

Outro aspecto

Esse foi o sen

A questão da
em nossa formação
-dialética mais com

as necessidades das classes subalternas numa perspectiva da cidadania e aprofundamento da democracia, visando à transformação do capital. Isso implica dizer que o assistente social deve, competencialmente, estar preparado para analisar a realidade social em sua totalidade, através do reconhecimento da teoria social crítica, da tradição, através do reconhecimento da teoria social crítica e político-cultural, e desenvolver um compromisso com as classes subalternas, buscando identificar alternativas profissionais. Por outro lado, é fundamental que o profissional tenha competência técnica que possibilite manipular instrumentos sociais que viabilize ações coerentes com as orientações políticas e ético-políticas propostas (Braz e Teixeira, 2009).

os desafios foram apontados pela professora Rosângela Nair Rosa (2004). Entendemos que os mais significativos desses abordagem eclética do tema, que dissocia da teoria crítica a gestão sobre administração; a fragilidade do tratamento das a gestão no campo estatal e no campo da esfera privada a representação das teorias organizacionais descoladas do de capitalismo; a necessidade de sistematizar a crítica aos modelos da gestão empresarial contemporânea.

são discutidas ao longo do livro, buscando oferecer ao leitor a totalidade dessa temática.

o que merece especial atenção refere-se à inexistência de tratado da gestão para a área do Serviço Social. Explicamos: casas, programas, projetos e serviços não se constitui como exclusiva do assistente social, qualquer profissional pode vir da gestão. Nesse caso, o que está em jogo é a concepção de ser entendida pelo profissional. Poderíamos dizer, não entre a gestão e o serviço social refere-se diretamente à concepção de gestão ao Projeto Ético-Político da profissão. tido, o norte, que orientou a elaboração desse livro.

administração/gestão, apesar de ter estado desde sempre o profissional, ainda carecia de uma formulação crítica, que buscasse apresentá-la em suas determinações

efetivas. Pois, inclusive no campo da administração, são escassas as abordagens sobre a temática da gestão que se filiam ao "marxismo ortodoxo", nos termos apresentados por Lukács (1974, p. 15):

O marxismo ortodoxo não significa, pois, uma adesão sem crítica aos resultados da pesquisa de Marx, não significa uma "fé" numa ou noutra tese, nem a execução de um livro "sagrado". A ortodoxia em matéria de marxismo refere-se, pelo contrário, e exclusivamente, ao *método* (grifos no original).

Neste sentido, tivemos que trabalhar teoricamente determinados aspectos da administração que imprime certo caráter inovador à temática. Isso, provavelmente, levará o leitor a dedicar um pouco mais de atenção para acompanhar determinadas análises desenvolvidas, por mais que tenhamos procurado fazer uma exposição didática. Obviamente, essa observação não é para justificar possíveis limitações da forma e do conteúdo do trabalho desenvolvido, pelo que antecipadamente nos desculpamos.

Nossa história e compromisso com o debate crítico sobre a temática da gestão vêm de longa data. O amadurecimento teórico sobre o tema — materializado nas comunicações em congressos, pesquisas realizadas e produções publicadas —, aliado, principalmente, à experiência desenvolvida na graduação e na pós-graduação, tanto na área do Serviço Social quanto na da Administração, ministrando disciplinas sobre a temática da gestão, nos ajudou a enfrentar o desafio de elaboração de um livro para a graduação em Serviço Social, para compor a coleção Biblioteca Básica do Serviço Social.

Considerando a temática, entendemos que o livro pode contribuir, também, com a formação de administradores, economistas, pedagogos, psicólogos, profissionais da saúde e cientistas sociais que possuem como uma de suas tarefas profissionais a incumbência de gerir organizações, políticas, programas e projetos. Entendemos que o livro poderá servir, ainda, para profissionais que já atuam na gestão.

Para finalizar essa apresentação, cabe-nos fazer os agradecimentos pessoais e institucionais para aqueles que foram imprescindíveis para a elaboração deste livro.

Em nível institucional, gostaríamos de agradecer à Cortez Editora, na pessoa da Professora Maria Lúdua de Oliveira Silva, responsável editorial pela área de Serviço Social, pela honra que nos foi concedida ao nos convidar para escrever este livro. A Faculdade de Serviço Social da Universidade

Federal de Juiz de Fora
Souza Filho, para a 1ª
agosto/2015 e janeiro
cessária para a efetiva-
em Administração, P
aceitado a realização e

Para começar os de incentivador do P do projeto que deu on pitulos centrais da ob amiga a realização de sores e companheiros contribuições e incer qualquer responsabili

Aos amigos e fam

Esperamos que o
para a formação de p
comprometidos com o
leitura!

Juiz de Fora e Rio

a pelo afastamento concedido ao Professor Rodrigo de realização de estágio pós-doutoral no período entre //2016, sem o qual não seria possível a dedicação ne- ação deste trabalho, e ao Programa de Pós-graduação PGCAd, da Universidade Federal Fluminense por ter do referido estágio.

agradecimentos pessoais, devemos reconhecer o papel professor José Paulo Netto. Desde as discussões acerca rigem ao livro, até as considerações feitas sobre os ca- pra, o Professor José Paulo apoiou de forma franca e ste trabalho. A ele, nossos agradecimentos. Aos profes- s de trabalho Elcenir, Cláudia e Malu pelas leituras, ativo. Dispensável registrar que nenhum deles tem dade pelas formulações presentes no livro.

hiliares que acompanharam todo o processo oferecen- nucional, só nos resta tentar recompensá-los adiante. o livro cumpre sua função e contribua de forma efetiva profissionais que venham a atuar, no campo da gestão, o fortalecimento do processo de democratização. Boa o de Janeiro, fevereiro de 2016

Rodrigo de Souza Filho
Claudio Gurgel

Introdução

1. Questões preliminares de ordem teórica

Esta Introdução tem como objetivo esclarecer aspectos teóricos que consideramos fundamentais para que os leitores se aproximem do conteúdo do livro com mais clareza de seus fundamentos.

Situar a perspectiva com a qual abordamos o tema da gestão, indicando aspectos relativos às suas dimensões constitutivas (teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa) e, a partir dessa localização, explicitar a relação entre o projeto profissional de um gestor democrático e o projeto institucional da organização em que atua são os objetivos deste item.

Em seguida, trabalhamos aspectos teórico-metodológicos com o objetivo de demarcar, por um lado, os alicerces de nossa concepção acerca da categoria administração/gestão e, por outro lado, apontar a orientação que conduziu nossa interlocução com autores não marxistas, principalmente Weber.

Percorramos, então, estas trilhas.

1.1 A abordagem sobre o tema da Gestão

O objetivo do livro é apresentar uma visão ampla sobre o fenômeno da administração/gestão a partir da perspectiva teórico-metodológica materialista dialética, ético-política transformadora e técnico-operativa comprometida com o fazer profissional.

A reflexão apresentada apenas para discutir sentes cada vez com mais e, particularmente, no ser

A questão da gestão beral é um campo teórico rentes perspectivas em di debate, se aproximam da e/ou do pós-modernism e incidem, principalmente administração pública e, lucrativos. Por isso, nossa reflexões desses campos (participação, por exemplo Tenório e Ana Paula Paes mente vem se desenvolv

Inicialmente, a adm análoga ao que Marx reali em seu nível mais abstrat de abstração mais elevada e determinar suas express (estatal, empresarial e org

Portanto, não nos rel responsável pela elaboraç nizações da sociedade civ de nossa reflexão sobre a limitamos a debater apen relere às ações destinadas apesar de serem estas açõ

1. Uma análise das diferen encontrada em Miguel Rivera Per análise de situações exploratórias (in: sem destaque) o livro organizad questiona debate (São Paulo, FDU social e trabalho social: desafios e per

da no livro sobre a questão da gestão não está voltada para a gestão social e/ou gestão pública, temáticas preponderantes no campo das ciências sociais, em geral, e no campo da administração pública, em particular. O livro social e nas chamadas ciências administrativas. A crítica social sob uma orientação crítica ao padrão neoliberal, ainda em construção e, em decorrência, com diferenças. As principais formulações, presentes hoje no pensamento da perspectiva do filósofo alemão Jürgen Habermas, do cientista político Boaventura de Sousa Santos e, ainda que não exclusivamente, sobre a gestão e/ou das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, apesar de dialogarem com algumas formulações da gestão com a democracia e a questão da relação da gestão com a democracia e a questão da gestão e com alguns de seus principais autores (Fernando de Paula), não se enquadram ao que hegemoniza a administração pública e a produção.

Administração/gestão é tratada neste livro de forma diferente da que encontramos em outros livros de administração. Trabalhamos com a *administração em geral* (nível geral), para desvelar sua particularidade no capitalismo e suas concreções em cada tipo de organização existente (organizações da sociedade civil).

Veremos a gestão/administração apenas do Estado, não a implementação de políticas públicas. As organizações e as empresas capitalistas são objetos, também, da gestão/administração. Do mesmo modo, não nos ocupamos da dinâmica da gestão/administração no que se refere ao social (políticas, programas, projetos sociais), mas nosso foco principal de atenção.

perspectivas de gestão social presentes na literatura pode ser encontrada em autores como José Roberto Pereira *Abordagens teóricas da Gestão Social*: uma abordagem por Elizabeth Melo Rico e Raquel Raichels, *Gestão social, uma nova perspectiva* (FTB, 1999) e o livro de Maria do Carmo Brant de Carvalho, *Gestão social: fundamentos* (São Paulo, Cortez, 2014).

Nossa preocupação está voltada, no geral, para a gestão / administração na perspectiva da democratização,² independente do espaço sócio-ocupacional em que os gestores atuam. Assim, definimos a finalidade que pretendemos imprimir ao processo de gestão, seja no campo público ou no campo privado (com ou sem fins lucrativos).

A segunda questão que cabe fazer referência diz respeito à relação entre a concepção de gestão proposta e a intervenção profissional do gestor democrático.

Essa questão é análoga a que tem sido discutida no âmbito do serviço social acerca das relações estabelecidas entre as dimensões teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas da profissão (Iamamoto, 1999 e 2007; Guerra, 1995 e Santos, 2010). A preocupação central encontra-se em desvelar as diferentes dimensões constitutivas do fazer profissional. Essa preocupação é enfrentada a partir da orientação presente no Projeto Ético-Profissional, pautado no materialismo dialético e na orientação de superação da ordem burguesa, e nos dilemas da intervenção profissional no contexto do capitalismo contemporâneo. Como compreender a relação entre conhecimento teórico, orientação ético-política e intervenção prático-profissional no contexto do capitalismo? Eis a questão.

Vamos nos deparar com essa problemática também no âmbito da gestão democrática, na medida em que trabalhamos com as dimensões teórico-metodológicas, aportadas no materialismo dialético; ético-políticas, na perspectiva da contribuição à superação da ordem do capital; e técnico-operativas imediatamente inseridas na dinâmica do capitalismo contemporâneo, formando uma unidade dialética de diversos.

A questão aludida aparece neste livro na medida em que estabelecemos a relação entre a concepção teórica e política da gestão democrática (Parte I) e a intervenção dos gestores (Parte II). Ao fazer tal relação, procuramos indicar proposições teóricas e políticas para que os gestores, comprometidos com a democratização, possam vislumbrar possibilidades de intervenção, nos diferentes organizações em que porventura venham a atuar (Estado, empresa e organizações da sociedade civil).

A relação entre a dimensão democrática com sua dimensão econômica evita duas ordens de problemas:

Social como área de conhecimento (2013) aborda essa questão: mos sobre gestão:

Essas dimensões possuem encerram distinções; enquadrar respostas imediatas profissionais, também ele medições e instrumentais ações institucionais e das políticas e projetos sociais, mas a existência de

[...] revelaria uma compreensão [...] da prática [...], subtraindo de contraditória, é passível de elementos da dialética ma-

A segunda questão que se desenvolve, e que está diretamente relacionada ao tratamento técnico, refere-se ao tratamento técnico.

2. Este livro, em sua classificação, tem como base o conteúdo no capítulo 1.

são teórica e política orientadora da gestão de intervenção, na forma tratada no livro, procura temas.

precisamos impedir a identificação entre o Serviço e como profissão. A forma como Mota e adequada de modo preciso às reflexões que fize-

os vínculos e se referem à realidade objetiva, porém tanto a produção teórico-intelectiva pode não mate- as às demandas da prática profissional, o exercício, referenciado por aquela produção, mobiliza outras zações que são inerentes ao mundo do cotidiano, das condições objetivas sob as quais se dá a efetivação de Nesse sentido, não há nenhuma hierarquia ou dico- patamares diferenciados da intervenção social [...].

entende que o argumento da identidade ou da a dimensão teórica e política e a dimensão inter-

ensão no mínimo enviesada da relação entre teoria e sta a relação de unidade. Unidade esta que, sendo e negações e afirmações, como postula um dos fun- terialista.

procuramos evitar, através da abordagem de- mente relacionada à problemática anterior, re- sta das indicações técnico-operativas.

s que o trato da gestão democrática ficasse su- condições atuais de produção e reprodução da formulado como um instrumento voltado para e manualescas para a intervenção profissional matismo reinante:

matismo surge sob o argumento do conhecimento esário ecletismo em face das problemáticas sociais- mentos instrumentais que assumem, equivocada-

mente, a condição de categorias teóricas e a recorrência a metodologias de ação e procedimentos de padronização da ação profissional nos manuais institucio- nais, autoexplicativos, com centralidade na lógica gerencial (Mota, 2014, p. 701)

No entanto, não nos furtamos a apresentar indicações técnico-operativas que consideramos poder contribuir para a “construção de uma unidade entre os princípios teórico-metodológicos e políticos e o campo do exercício profissional” (Mota e Amaral, 2014, p. 38).

A distinção entre objetivos institucionais e objetivos profissionais é o terceiro aspecto a ser mencionado.

Em relação a essa questão, o nosso propósito foi o de oferecer sugestões para os gestores que pretendem imprimir uma direção democrática à sua intervenção. O público a que se destina o livro é principalmente, ainda que não exclusivamente, o profissional da gestão e/ou aqueles que se preparam/ estudam para exercer a profissão. Nosso objetivo é o de contribuir para o fortalecimento da luta democrática no interior da organização, de forma que essa intervenção possa, também, colaborar com processos de democratização para além do espaço institucional. O gestor democrático, portanto, pode não se enquadrar na perspectiva da gestão da instituição em que está vinculado, vivendo, assim, a contradição entre sua proposta de gestão e à da organização.

As condições objetivas para a implementação da gestão democrática na atual conjuntura são restritas, mas essas condições não impedem o gestor de assumir a opção política democrática. Ao assumir essa opção, o gestor atuará no limite das condições existentes, porém visando tensioná-las para superá-las e/ou contribuir para a sua superação.

As indicações propostas neste livro buscam contribuir com as ações dos gestores que, mesmo em condições adversas, contrariando a finalidade da gestão proposta pela organização, venham a assumir a perspectiva democrática. Ou seja, estamos tratando da autonomia relativa do gestor frente à organização.

Conforme destaca Iamamoto (2007), ao se referir à problemática no campo do Serviço Social, mas que pode ser relacionada ao debate da gestão, esta autonomia

[...] é condicionada pelas lutas hegemônicas presentes na sociedade que alargam ou retraiam as bases sociais que sustentam a direção social projetada pelo assis- tente social [gestor] ao seu exercício, permeada por intervenções de classes e

grupos sociais, que incidem n- tado ao atendimento de neces- trabalhadoras (Iamamoto, 200

Além desses elementos, a a pela condição de trabalhador as o gestor na tensão entre o seu p ganização que realiza a compra tra subordinado. Essas circuns democrático.

A clareza sobre essas cond “fatalismo” ou do “messianism lidades da intervenção no cont mais ampla. Recorremos, mais u de forma cristalina:

Assim, um desafio é romper fatalista, ora messiânicos [...]. comando do capital no proces- dos sujeitos de atribuem di- viés voluntarista, a tendência rico-estruturais objetivos que do a ênfase para a vontade p superestimada, correndo-se o *stricto sensu* (Iamamoto, 2007,

As problemáticas, sublinh, abordagem sobre o tema da g mesmo que não tenham sido e toda a lógica de construção da te precisão nossa concepção de ges diferentes dimensões (teórico-m va) constitutivas da proposição entre os objetivos do gestor dem

Vejamos agora breves con esclarecermos algumas questões- zado ao longo do livro.

as condições que circunscrevem o trabalho volun-
tárias de segmentos majoritários das classes
17, p. 415).

autonomia relativa está determinada também
salarial do gestor. Essa situação posiciona
projeto de gestão e o projeto de gestão da or-
de sua força de trabalho, a qual ele se encon-
tâncias devem ser enfrentadas pelo gestor

lições permite ao gestor sair da posição do
o” e atuar reconhecendo os limites e possibi-
texto da organização e da conjuntura social
uma vez a lamamoto, que esclarece a questão

as unilateralidades presentes [...] com vieses ora
As primeiras superestimam a força e a lógica do
so de (re)produção, submergindo a possibilidade
ação às suas atividades. Com sinal trocado, no
é silenciar ou subestimar os determinantes histó-
atravessa o exercício de uma profissão, deslocan-
política do coletivo profissional, que passa a ser
risco de diluir a profissionalização na militância
p. 417).

1.2 Observações acerca do método: o tratamento da administração em geral (Paro) e da burocracia e patrimonialismo (Weber)

A perspectiva teórico-metodológica utilizada para o desenvolvimento da temática da gestão foi o materialismo dialético.

Não vamos neste espaço nos dedicar a aprofundar e/ou a polemizar sobre os elementos e as dimensões que constituem o método da teoria social³. Iremos, apenas, abordar questões que são essenciais para o entendimento de determinadas formulações que serão apresentadas ao longo do livro.

Para Marx, conhecer é revelar as conexões internas, as contradições e o movimento da realidade objetiva; é reproduzir mentalmente a dinâmica do real. Ao criticar a ilusão hegeliana de “conceber o real como resultado do pensamento”, por não perceber que “as determinações abstratas levam à reprodução do concreto por meio do pensamento”, Marx afirma que o método de “ascender do abstrato ao concreto é somente o modo do pensamento de se apropriar do concreto, de reproduzi-lo como concreto mental [pensando]. Mas de forma alguma é o processo de gênese do próprio concreto” (Marx, 2011, p. 54-55). Ou, como afirma Marx em passagem do Posfácio à segunda edição de *O capital*:

Por sua fundamentação, meu método dialético não só difere do hegeliano, mas é também a sua antítese direta [...]. Para mim, pelo contrário, o ideal não é nada mais que o material, transposto e traduzido na cabeça do homem (Marx, 1996a, p. 140).

Conforme esclarece Netto (2009, p. 685), “o conhecimento teórico é, nesta medida, para Marx, o conhecimento do concreto, que constitui a realidade, mas que não se oferece imediatamente ao pensamento”.

Nas palavras de Marx (2011, p. 54):

O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, portanto, unidade da diversidade. Por essa razão, o concreto aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, não

obstante seja o ponto de partida e de partida da intuição e da represen-

Conhecer, portanto, implica revelar para que esta “síntese de múltiplas elementos constitutivos para, em seu contradições existentes entre eles. A do pensamento, o concreto em sua sado, ou seja, o concreto reproduzido faz-se a viagem de volta ao concret-

Os elementos constitutivos da são identificados pelo processo de a categorias, sem as quais o conhecim-

Como em geral em toda a ciência econômica é preciso ter presente cer], aqui a moderna sociedade bu- cabeça, e que, por conseguinte, as c de existência, com frequência son- determinada [...] (Marx, 2011, p. 5

A reprodução mental do real que permitia, também, produzir cat- expressar elementos que são com- determinado fenômeno em qualque tipos de categorias como abstrações os elementos comuns do fenômeno realidade. O pensador alemão expli- ção em geral. Apesar de longa, a cita- va a questão.

A produção em geral é uma abstrac- em que efetivamente destaca e fixa da repetição. Entretanto, esse Livro

3. Para uma introdução a este debate, sugerimos o trabalho desenvolvido por Netto (2009). Também é importante destacar que nas referências bibliográficas dos trabalhos de Netto (2009) encontra- mos uma vasta sugestão bibliográfica para o aprofundamento da temática.

4. De acordo com Netto (2009, p. 684), “a ab- da sua contextualidade determinada (de uma procedimento intelectual sem o qual a análise e

CAPÍTULO 1

Gestão democrática: significado e determinações essenciais*

Este capítulo tem como objetivo explicitar os fundamentos teórico-metodológicos da concepção de gestão democrática e dos debates que serão apresentados ao longo do livro.

O capítulo inicia apresentando a gestão em seu sentido geral. Compreender os elementos desenvolvidos no início do capítulo permitirá que os leitores trilhem, de maneira consistente e segura, os caminhos, às vezes tortuosos, pantanosos e cheios de obstáculos que teremos que percorrer para discutir os conteúdos propostos de forma precisa, visando, assim, à correta apreensão sobre o significado da gestão. Em seguida, explicita a caracterização da gestão na sociedade capitalista, com destaque para a categoria *burocracia*, e termina com o debate sobre a gestão e o processo de democratização.

Intencionalmente, então, nossa apresentação.

* Agradecemos à Editora Lumen Juris pela autorização dada para que fosse possível utilizar trechos do livro *Gestão Pública & Democracia: a burocracia em questão* (Souza Filho, 2011), principalmente formulações relacionadas aos fundamentos apresentados acerca do tratamento crítico à burocracia e a análise do desenvolvimento da administração pública no Brasil.

1.1 A gestão e sua caracterização em geral

A primeira questão que devemos esclarecer para caracterizar a gestão em seu sentido geral ou de gestão (lembrando dos apontamentos realizados sobre a introdução deste livro), refere-se à terminologia na introdução deste livro), refere-se à terminologia. Seguindo o indicado por Motta (1991) e mais tarde, vamos distinguir entre os termos gestão e administração. As palavras “gestão” e “administração” como si-

Isso posto, podemos partir da caracterização do autor Víctor Henrique Paro. Segundo este autor, a *gestão* em seu sentido geral (de maior nível de racionalidade de recursos para a realização de fins de uma concepção de neutralidade da administração) formulação apenas explicita os elementos gerais da gestão. No entanto, ao se concretizar, a administração apresenta aspectos históricos e ideológicos. A caracterização histórica da administração ganha contornos determinantes efetivas da realidade que a configura o sócio-histórico.

Esse procedimento teórico é o mesmo desenvolvido no livro da “direção” necessária para qualquer atividade coletiva e a específica quando essa função é exercida pelo capital (Marx, 1996a, p. 447-448). O autor esclarece que o social “requer em maior ou menor medida a harmonia entre as atividades individuais que decorrem do movimento do corpo coletivo com o movimento de seus órgãos autônomos que quando o trabalho coletivo se subordina a uma finalidade (do trabalho coletivo) direção”, a fim de caracterizar as específicas. A “direção” do trabalho é apresentada por Marx, pode ser interpretada como “administração”. Portanto, na primeira formulação da administração, e, em seguida, uma abordagem capitalista.

er, antes de começarmos a maior nível de abstração sobre as categorias abstratas a que estamos empregando. de Tenório (1997), não faremos abstração. Assim, utilizaremos anônimas.

o inicial proposta pelo educador (Paro, 2006, p. 18), a administração abstração “é a utilização terminados”.

a caracterização não implica o. Pois, como abstração, essa constitutivos da administração se impregna de ele- turais. Dessa forma, a caracterização se impregna de ele- a densidade, explicitando as pura enquanto um fenômeno

envolvido por Marx quando trabalho realizado social não torna-se atribuição do ece-nos que todo o trabalho medida uma direção que individuais e executa as funções produtivo total, em contras- “”. Em seguida, Marx afirma ao capital e esse passa a direção de dirigir assume ca- no social coletivo, nos termos “”, sem dúvida alguma, como ação, uma abordagem geral gen sobre a administração

Retomando a reflexão sobre caracterização em geral da gestão, conforme proposto por Paro (2006), convém sublinhar que seu desdobramento remete-nos a duas questões fundamentais. A primeira delas refere-se ao fato de que se a administração requer racionalidade ela é uma tarefa eminentemente humana e sempre estará presente nas ações que a humanidade se propuser visando atingir um objetivo proposto racionalmente, definindo e utilizando recursos também de forma racional. A segunda diz respeito à explicitação do que significa “utilização racional de recursos”. Porém, antes de abordarmos essa questão, vejamos de que forma o autor caracteriza o que são recursos.

Segundo Paro (2006), os recursos referem-se aos elementos conceituais e materiais que a humanidade utiliza — seja na sua relação com a natureza (relação homem x natureza), seja em sua inter-relação (relação homem-homem) — para produzir os bens materiais e ideológicos necessários para a sociedade se manter e se reproduzir. Dessa forma, os recursos que são utilizados, através da relação que o homem estabelece com a natureza e/ou com outros homens, atingem tanto a dimensão da produção social quanto a dinâmica da reprodução social.

Como a administração é a “utilização racional de recursos”, age-se administrativamente quando se utiliza racionalmente os elementos conceituais e materiais empregados na relação entre homem e natureza e na relação do homem com outros homens para atingir um fim definido.

Cabe destacar que o autor denomina de campo da “racionalização do trabalho” a dimensão que envolve a relação homem-natureza e de campo da “coordenação do esforço humano coletivo” ou “coordenação” a relação estabelecida entre os homens na busca dos objetivos definidos. Esses seriam os dois campos centrais de interesse teórico-prático da administração. A administração, assim, é o campo de conhecimento e prática que se dedica a descobrir e aplicar racionalmente os elementos conceituais e materiais necessários para potencializar a “racionalização do trabalho” e a “coordenação do esforço humano coletivo” ou “coordenação”, para atingir determinados fins.

Retomando a questão do significado de “utilização racional de recursos”, Paro (2006) destaca que essa expressão implica, por um lado, a adequação dos recursos ao fim visado e, por outro, indica que o emprego dos recursos deve ser realizado de forma econômica.

Em relação à adequação dos recursos ao fim visado, a desenvolver está relacionado ao fato de a administração abstrata nos permitir apresentar a conexão existente da administração e o papel da razão como elemento nexo. Expliquemos.

Para atingir determinados fins, é necessária a utilização de recursos. Os recursos disponibilizados devem ser usados de forma a que os fins definidos sejam efetivados. Portanto, temos aqui uma relação entre o “fim”, a “finalidade” e o “recurso” utilizado para atingir a referida finalidade.

Por outro lado, convém ressaltar que a finalidade alcançada é definida racionalmente (ou seja, através da racionalidade são definidos os recursos que deverão ser utilizados para atingir o fim definido. A razão, portanto, para a definição da finalidade da ação administrativa estabelece o uso dos recursos que serão utilizados para atingir o fim definido.

Neste sentido, podemos dizer que a finalidade que serão utilizados e a racionalidade envolvida, por exemplo, para uma perspectiva/finalidade democrática presente neste livro, não podemos utilizar meramente instrumentais descolados da sua função o fim definido (no caso, expansão e aprofundamento da democracia).

A finalidade determina um tipo de racionalidade e a utilização dos recursos a serem manipulados. Não está relacionada apenas à adequação do recurso vinculada à definição da finalidade. Essa concepção de finalidade de racionalidade composta por uma dimensão de racionalidade emancipatória (uma dimensão de liberdade), mas também resgata a noção da racionalidade instrumental. Para atingir determinado fim estabelece-se uma ação administrativa, devem ser pensados e orientados os instrumentos adequados para que se alcance o fim. Por isso, uma racionalidade de dupla dimensão (por exemplo, emancipatória/democrática) voltada para a liberdade e outra (instrumental) destinada à escolha dos recursos/instrumentos adequados à efetivação da

ado, o primeiro aspecto da relação nessa formulação é entre os fins e os meios de mediação dessa co-

lização de determinados organizados, aplicados, efetivamente alcançados. "Racionalidade" a ser atingida, finalidade.

ade administrativa a ser s da razão), assim como ser utilizados adminis- portanto, é empregada administrativa quanto para o para alcançar tais fins.

e determina os recursos na administração. Por crítica e emancipatória, ar meios e racionalidade o precípua que é atingir o democrático destinado

de que orienta a escolha. Ou seja, a racionalidade so ao fim, está, também, de Paro (2006) resgata a o finalística, que para ele ue visa à construção da lidade em sua dimensão cido racionalmente e que : definidos, racionalmen- a referida finalidade seja imensão: uma dimensão para a definição da fina- e operacionalização dos finalidade definida.

“A outra questão relativa à “utilização racional de recursos” refere-se ao fato de que o emprego dos recursos deve ser realizado de forma econômica. Empregar de forma econômica recursos significa utilizar o menor tempo possível e a menor quantidade de meios destinados à obtenção da finalidade definida.

Aqui encontramos uma questão fundamental: o menor tempo e a menor quantidade de meios devem estar relacionados à finalidade que se pretende atingir, não são grandezas que podem ser definidas abstratamente, ou seja, sem ter como parâmetro a relação com a finalidade indicada.

Por exemplo, quando se tem como finalidade economizar recursos públicos da área social para pagar a dívida pública, o tempo gasto de um médico do Serviço Único de Saúde — SUS em seu atendimento deve ser um determinado tempo mínimo, tendo em vista a não contratação de outros médicos, e a necessidade de atendimento da população. Por outro lado, se a finalidade for garantir um atendimento de qualidade à população, o tempo gasto deste mesmo médico deverá ser um tempo mínimo que garanta o atendimento à população com a qualidade pretendida. Se for necessário, deverão ser contratados mais médicos para que a proporção entre o número total da população atendida por dia/médico atinja o tempo mínimo. O tempo mínimo do último caso certamente será maior do que o tempo mínimo do primeiro, embora ambos estejam sendo definidos a partir de uma racionalidade que busca reduzir tempo e quantidade de meios, a partir da finalidade indicada. A diferença se encontra na finalidade que parametriza a racionalidade da utilização dos recursos. No primeiro exemplo, a finalidade é a redução de recursos da política de saúde para viabilizar o pagamento da dívida, e no segundo é o atendimento da população com qualidade.

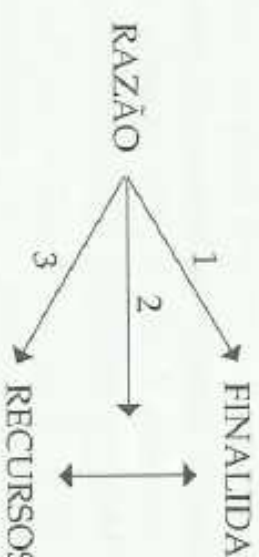
Nos dois casos é importante economizar recursos, no entanto, o tipo de economia e o *quantum* que poderá ser economizado dependerão da finalidade que se pretende atingir. Essa questão é importante ressaltar, pois, muitas vezes, é atribuída à concepção democrática, voltada para a expansão de direitos, a inexistência da preocupação com o emprego econômico de recursos. A questão, colocada corretamente, não está na inexistência da racionalidade do emprego econômico, mas sim no parâmetro finalístico que implica o emprego econômico dos recursos. Como sublinhamos anteriormente, o emprego econômico não é definido abstratamente, ele está vinculado à finalidade que se pretende atingir. Ou seja, é a partir da finalidade que se torna

possível definir que tipo e o *quantum* de recursos deve ser utilizado em relação ao tempo e à quantidade de meios utilizados.

Perseguir a economia de recursos, portanto, diz respeito ao administrativo, independente da finalidade que se pretende atingir, o *quantum* e o tipo de economia que serão obtidos, a finalidade que se almeja alcançar através da ação administrativa.

Como administrar implica, também, a ação racional, a definição da finalidade a ser atingida, o gestor deve se relacionar com a análise racional das finalidades da organização como com a adequação dos recursos ao fim visado e dos mesmos. Se o gestor assume como dada a racionalidade colocada sob apreciação crítica, assume uma concepção de outras palavras, ao se considerar que a racionalidade é dada como movimento destinado à definição adequada de seu respectivo emprego econômico, ela se reduz a um instrumento da razão, eliminando da ação de gerir a instrumentalidade da razão, o posicionamento crítico sobre a finalidade, ou, pelo menos, o posicionamento crítico sobre a finalidade.

Graficamente, podemos apresentar o exposto da



- 1 — Razão voltada para definir a finalidade;
- 2 — Razão implicada na escolha dos recursos adequados;
- 3 — Razão aplicada para empregar de forma econômica os recursos.

Os segmentos 2 e 3 expressam a dimensão instrumental na administração e o segmento 1 expressa a dimensão finalística do processo de administração/gestão. O segmento central do processo. Os segmentos 2 e 3 expressam a dimensão instrumental na administração e o segmento 1 expressa a dimensão finalística do processo.

ção ser economizados, não ser atingir. No entanto, depende atingir. No entanto, depende atingir. No entanto, depende atingir.

esperito a qualquer ato administrativo. No entanto, depende atingir. No entanto, depende atingir. No entanto, depende atingir.

cional voltada para a administração. No entanto, depende atingir. No entanto, depende atingir. No entanto, depende atingir.

DE

adados à finalidade;

os recursos escolhidos.

amental da razão pre-
ensão finalística que
segmento 1 é o deter-
ção subordinados ao

Administrar envolve, então, esses três movimentos que implicam duas dimensões da razão: a finalística (ou ético-política) e a instrumental.

Em relação à dimensão finalística ou ético-política da razão, este livro, em consonância com o projeto ético-político predominante no serviço social (Netto, 1999; Braz; Teixeira, 2009), defende que a administração/gestão de organizações, serviços, programas e projetos sociais realizada por assistentes sociais (e/ou outros profissionais) deve estar orientada para a ampliação e o aprimoramento de direitos na perspectiva de construção de uma nova ordem social fundada na liberdade e na igualdade, enquanto uma sociabilidade onde as relações sociais não sejam baseadas na exploração e/ou dominação de classe, etnia e gênero.

Nesse sentido, podemos dizer que existem, do ponto de vista da gestão, possibilidades diferentes de orientação finalística. Em termos gerais, podemos ter gestões orientadas para a manutenção da dinâmica de exploração e dominação, ou, pelo menos, mais próxima dessa concepção; ou, então, voltada para a liberdade (supressão dos mecanismos de exploração e dominação), ou, pelo menos, mais próxima dessa concepção. Portanto, a finalidade que orienta a gestão encontra-se num leque de possibilidades que varia entre orientações radicalmente destinadas à manutenção da ordem de exploração/dominação e aquelas radicalmente posicionadas em defesa de um mundo de liberdade para todos.

Importa aqui destacar que, na dinâmica social baseada na estrutura de classes, onde uma determinada classe domina e explora a outra, a administração, como utilização de recursos para atingir fins determinados, se expressará tendo como determinação central a dominação. Em outras palavras, a administração numa sociedade de classes é a forma de realizar/materializar a dominação enquanto finalidade da classe dominante, em contexto de luta de classes. O que imprime à administração um caráter contraditório.

Para complexificar a situação, concretamente, um gestor com uma perspectiva crítica de gestão, ou seja, orientado por uma finalidade pautada na liberdade, a partir da expansão e aprofundamento de direitos, pode ter que gerir uma organização, serviço, programa ou projeto que tenha como perspectiva institucional a manutenção da ordem de exploração e dominação (caso mais provável de ocorrer no quadro da sociabilidade capitalista, principalmente em sua fase atual, pois radical no sentido de manutenção e acirramento das condições de exploração e dominação). Esse é o cenário mais

provável que os gestores comprometidos com a liberdade devam atuar. Nesse sentido, os conflitos e contradições serão os minantes do processo de gestão. Mas essa questão será o último item deste capítulo; voltemos, agora, para concluir.

Essa concepção busca, pois, articular a dimensão ética (com a dimensão técnica (utilização racional dos recursos), evitando a cisão entre o político e o técnico. Dessa forma tradicional de conceber a administração apenas por meio dos recursos, pois administrar é agir racionalmente utilizar recursos.

Assim, a abordagem da administração, em sua expressão nos explicitar dimensões que viabilizam uma análise crítica administrativo, sem perdermos de vista a importância da sociedade. Conforme o próprio educador Víctor Paro necessário evitar tanto a posição daqueles que identificam a administração capitalista/empresarial como algo de valor universal, quanto radicais ingênuos) aquelas que identificam a administração capitalista de dominação e, portanto, não enxergam as transformações da dominação vigente na sociedade, que contém afirmações de ambas as abordagens não contribuem para a concepção da administração com perspectiva democrática, pois ou reiteram as relações presentes na sociedade — como ocorre com a abordagem um caráter de universalidade à administração empresarial dessa forma, o *status quo* —, ou negam a administração — pela abordagem que não considera as determinações sociais da administração empresarial/capitalista e imputa à própria (e não às relações sociais presentes na sociedade) o caráter. Nessa ótica, o tema administração ganha substância dismos e vinculações estreitas e exclusivistas da questão: Ou seja, nas palavras do autor:

Captada em sua [da administração] especificidade (ou seja, aquela que é comum a todo o tipo de estrutura social), é que os elementos que, em sua existência concreta, se devem históricos próprios de um dado modo de produção. Na transformação social, é possível, além disso, raciocinar em termos dos quais esta forma, historicamente determinada,

e encontrarão para os elementos predomina-
desenvolvida no
esta seção.

co-política (finali-
ursos) da adminis-
maneira, rejeita-se
elo foco da utiliza-
para definir fins e

essão geral, permiti-
crítica do fenômeno
essa atividade para
(2006) assinala, é
m a administração
tanto (combater os
o como instrumen-
tais determinações
ações e negações.
e uma administra-
ções de dominação
que pretende dar
ial, reproduzindo,
posição assumida
ciais e econômicas
ria administração
r de dominação.
para além de mo-
à ordem burguesa.

ja, sua forma geral,
possível identificar
em às determinações
uma perspectiva de
forma dos elemen-
uma sociedade de

classes, precisa ser depurada para que, numa sociedade mais avançada, se possa pô-la a serviço de propósitos não autoritários (Paro, 2006, p. 18).

A concepção apresentada evita tanto a visão “tecnicista” da administração quanto a “politicista”, pois pressupõe uma perspectiva que concebe a administração como uma relação entre a dimensão ético-política e técnico-operativa. Nesse caso, contribui para evitarmos a noção que identifica gestão com a dimensão técnica (e que, portanto, não deve confundir-se com a política) e também aquela que considera que resolvida a questão ético-política a dimensão técnico-operativa resolve-se naturalmente.

Assim, o tratamento do tema referente à gestão deve resgatar a articulação dialética entre política/finalidades e utilização de recursos/meios/finalidades. A conjuntura neoliberal que privilegia as análises tecnicistas, partindo do entendimento que a finalidade da administração está dada (expansão da sociedade capitalista), não pode ser argumento para que não tratemos da questão da gestão/administração; muito pelo contrário, devemos enfrentar essa disputa revelando as conexões entre fins e meios de qualquer expressão concreta da administração.

Partindo desses elementos abstratos, constitutivos da administração, avançamos para decifrar os aspectos concretos da administração da e na sociedade capitalista.

1.2 Gestão na ordem do capital: a burocracia em questão

Esse item tem como perspectiva explicitar uma concepção materialista dialética da burocracia e, em seguida, apresentar a teoria burocrática weberiana, visando identificar as divergências das referidas abordagens.

A burocracia na perspectiva materialista dialética

Considerando, como vimos na seção anterior, que administrar é “utilizar racionalmente recursos para a realização de fins determinados”, para identificarmos a gestão no capitalismo devemos, em primeiro lugar, explicitar a finalidade do movimento do capital.

Conforme desenvolvido por Marx em *O capital*, o objetivo do processo de produção capitalista é a apropriação privada das riquezas produzidas, a

partir da produção e apropriação privada da mais-valia,¹ fruição da força de trabalho, considerando a divisão fundamental entre proprietários privados dos meios de produção (capitalistas) e produtores da força de trabalho. Ou seja, “o objetivo que determina a produção capitalista é a maior autovalorização possível de produção possível de mais-valia, portanto, a maior produção possível de mais-valia, portanto, a maior produção possível de mais-valia pelo capitalista” (Marx, 1996a, p. 274).

Essa dinâmica da sociedade capitalista, conforme o autor, realiza um processo que implica, por um lado, acumulação tal e, por outro, crescimento (absoluto ou relativo) do pauperismo de Marx, esse movimento caracteriza a lei geral da acumulação

Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento e a força de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta da força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva disponível e desenvolvida pelas mesmas expansões do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva, portanto, com as potências da riqueza. Mas quanto maior a reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto maior a população consolidada, cuja miséria está em razão inversa ao trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada lazarista da população e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo e o crescimento da miséria. (Marx, 1996b, p. 274, grifado)

Esse movimento tem como elemento fundante de sua realização de mais-valia. Essa produção, a partir da exploração da força de trabalho, realiza-se devido à diferença existente entre a jornada de trabalho médio de trabalho social que o trabalhador utiliza para produzir mercadorias necessárias para a reprodução de sua força de trabalho e a jornada de trabalho socialmente necessária para a reprodução de sua força de trabalho. Ou seja, jornada de trabalho menos o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de mercadorias destinadas à reprodução do trabalho é igual à mais-valia produzida ou tempo de trabalho

1. Apesar de as atuais traduções de *O capital* e dos *Grundrisse* realizadas pelo termo mais valor, ao invés do de mais-valia, optamos, aqui, por manter a terminologia nas traduções anteriores de *O capital*. Para entender as razões da “mais valor”, ver Danyel (2011). Para a crítica desta opção, ver Guinzel e C.

fundada na exploração da sociedade capitalista) e por isso, o processo de exploração do capital, isto é, a exploração dos trabalhadores (447).

Portanto, nos esclarece, o autor nos esclarece, o crescente de capitalismo. Nas palavras de Marx:

...o volume e a energia do proletariado e a reserva industrial de reserva. A causa das causas que a força industrial de reserva maior esse exército de trabalho mais maciça a superabundância de seu trabalho. Essa é a lei dos lucros no original).

origem a produção de trabalho, o trabalho e o tempo para produzir um *quantum* de trabalho, o que é necessariamente necessário. socialmente necessariamente a produção da força de trabalho excedente.

...o tempo para produzir um *quantum* de trabalho, o que é necessariamente necessário. socialmente necessariamente a produção da força de trabalho excedente.

Assim, em termos gerais, para aumentar a mais-valia (tempo de trabalho excedente) aumenta-se a jornada de trabalho, mantendo o tempo de trabalho necessário (mais-valia absoluta), ou reduz-se o tempo de trabalho necessário, aumentando a produtividade do trabalho e, por consequência, barateando o valor das mercadorias destinadas à reprodução da força de trabalho, mantendo a jornada de trabalho (mais-valia relativa). A mais-valia produzida servirá tanto para viabilizar o consumo individual do capitalista quanto para retornar à produção através de investimentos em meios de produção (capital constante) e/ou em força de trabalho (capital variável).

Portanto, em termos gerais, a dinâmica central da produção e reprodução da sociedade capitalista estrutura-se a partir da produção e apropriação privada da mais-valia, gerando um processo de acumulação continuado e ampliado, onde o trabalhador dispende sua energia no processo de produção durante uma jornada de trabalho composta de tempo necessário e tempo excedente.

Durante o tempo necessário de trabalho, o trabalhador produz o *quantum* de valor necessário para sua reprodução, e durante o tempo excedente será produzida a quantidade de valor apropriada privadamente pelo capitalista, para o seu consumo individual e para a reprodução e/ou acumulação (investimentos em meios de produção e força de trabalho). É precisamente na apropriação privada do valor produzido durante o tempo excedente que reside a exploração operada nas/pelas relações sociais do mundo do capital. Considerando que a *tendência* do sistema é ampliar a produtividade do trabalho para ampliar a mais-valia (relativa) produzida, a *tendência* é ocorrer o aumento do capital constante (meios de produção, principalmente em novas tecnologias) e redução do capital variável (força de trabalho necessária para a produção). Por isso, a síntese contraditória do sistema expressa-se na acumulação de riqueza e pauperismo.

Verendo essa, em termos gerais, a base de funcionamento do modo de produção capitalista, a sociedade burguesa necessita de uma dinâmica de administração adequada a essa finalidade. Nesse sentido, por um lado, controlar o tempo de produção de mercadoria é fundamental para que o capitalista possa produzir e se apropriar de um maior *quantum* de riqueza produzida, tendo como base a exploração da força de trabalho. Por outro lado, a manutenção da exploração requer, do ponto de vista econômico, que se mantenham as condições de exploração para que parte da mais-valia produzida possa se converter em mais-capital, num processo contínuo de

acumulação. Esse movimento de reprodução ampliada, do ponto de vista da reprodução social do sistema, requer a garantia da manutenção de uma dinâmica de exploração, através, inclusive, da aceitação dos trabalhadores sua condição de exploração.

A propósito da aceitação da condição de exploração vale observar que faz parte das condições de reprodução do sistema de exploração de ideias que justificam a desigualdade, a propriedade e outros aspectos do capitalismo, como meio de obter o consentimento das classes e garantir o conformismo e a adesão ao modo produção e suas relações de trabalho.²

Essa dimensão ideológica da estrutura de dominação é objeto de Marx, ao comentar que "os indivíduos que constituem a classe [...] dominam também como pensadores, como produtores de ideias a produção e distribuição de ideias de seu tempo" (Marx, 1982, p. 100).

• Dessa forma, a administração da sociedade capitalista deve como *finalidade*, do ponto de vista da produção social, viabilizar a exploração da classe trabalhadora, por intermédio da produção da mais-valia, para garantir a reprodução da riqueza produzida socialmente. Deve, portanto, a administração da riqueza produzida socialmente, viabilizar a reprodução privada da riqueza produzida socialmente. Deve, portanto, a administração da riqueza produzida socialmente, viabilizar a reprodução privada da riqueza produzida socialmente. Deve, portanto, a administração da riqueza produzida socialmente, viabilizar a reprodução privada da riqueza produzida socialmente.

Na reflexão marxiana sobre a relação entre produção e reprodução, temos que:

[...] na produção social da própria vida, os homens contraem relações, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento produtivo materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a *base econômica* da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma *superestrutura* jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas (Marx, 1996d, p. 52; grifos nossos).

2. Uma vasta literatura aborda a ideologia como categoria central para a compreensão do modo de produção. Para uma aproximação qualificada e consistente ao debate, ver: Gramsci (2000), Althusser (1993) e Mezzanera (2004).

Portanto, a superestrutura jurídica e política só pode ser compreendida a partir das relações materiais, como aliás já dissera o próprio Marx em passagem anterior:

[...] relações jurídicas, tais como formas de Estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do assim chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais de vida (Marx, 1996d, p. 51).

Exploração e dominação estão interconectadas. Uma determinada dinâmica de exploração econômica requer determinada forma de dominação tanto no campo da produção como no da reprodução social. A administração capitalista, nesse sentido, visa materializar uma determinada dinâmica de dominação que permita, no campo da produção, extrair e se apropriar da mais-valia produzida (ou seja, realizar a exploração) e, no campo da reprodução social, gerir uma ordem social, jurídica, política, ideológica e cultural que mantenha a exploração econômica da força de trabalho.

Enquanto superestrutura jurídica e política, o Estado não é a expressão da universalidade, mas sim a expressão das relações sociais de produção existentes na sociedade (estrutura econômica). No caso da sociedade capitalista, o Estado será estruturado tendo como base a relação de exploração estabelecida pelo capital. O Estado, assim, representa o principal instrumento de dominação de classe para garantir a manutenção e a reprodução das relações sociais estabelecidas pela ordem do capital.

O autor de *O capital*, ao tratar criticamente a concepção hegeliana do Estado como universalidade, desenvolve uma argumentação que não descarta a "dimensão universal" presente no Estado capitalista. O que Marx aponta é que essa dimensão é limitada pela estrutura da sociedade civil e não se configura como essência do Estado. No texto de 1843, Marx ressalta que não se deve censurar Hegel por sua descrição do Estado capitalista, ou seja, como o Estado capitalista apresenta-se para a sociedade, mas sim por identificar a descrição como o Estado é efetivamente. O crítico de Hegel, nesses termos, considera o caráter "universal" do Estado como aparência.³ Para Marx, então,

3. Segundo Marx: "Não se deve considerar Hegel porque ele descreve a essência do Estado moderno como ela é, não porque ele tenha apudá que é *como realmente do Estado*", em seguida, com o slogan: "A forma que o assunto individual assume em um Estado que não seja o Estado do assunto

a "dimensão universal" do Estado não é falsa, pois compõe a estrutura na medida em que se configura como aparência do fenômeno.⁴

Para sermos mais precisos, essa "dimensão universal" diz : ações do Estado que atendem a interesses da classe trabalhadora. Estado não expressa o interesse geral e nem está voltado para o bem simplesmente ele também atua atendendo a determinados interesses da classe trabalhadora, na medida da necessidade de garantia da sua dominação fundada na propriedade privada. Em outras palavras como haver interesse geral em uma sociedade estruturada em classes, pois os interesses estão vinculados às estruturas de classe.

No capitalismo, as classes fundamentais que representam o trabalho possuem interesses, do ponto de vista estrutural, antagônicos e inconciliáveis, pois a participação nas decisões fundamentais da empresa depende da participação na produção. Assim, a distribuição da renda em sua totalidade (o que produzir, quanto produzir e como distribuir) é determinada de forma desigual e desigualitária, isto é, de forma assimétrica, já que o poder está nas mãos de quem detém os meios de produção e se apropria da riqueza produzida e não daqueles que participam do processo a partir de sua força de trabalho.

No entanto, isso não significa dizer que alguns interesses da balhadora não possam ser atendidos no capitalismo. Nesse sentido, mostra-se como o elemento viabilizador desses determinados interesses apresentando-se, ideologicamente, como representante dos "interesses" expressão da racionalidade e universalidade".⁵

Sendo assim, os recursos necessários para atingir as finalidades da cidade capitalista implicam a existência de uma estrutura social

universal pode ser, apenas, [...] uma *forma aparente*, que se mostrará como uma tal aparência (2010, p. 82).

4. Lukács (1974, p. 22), destaca, de forma enfática, a relação dialética existente em e essência, ressaltando sua unidade e distinção, necessárias para um estudo científico. O autor: "Trata-se, pois, por um lado, de destacar os fenômenos da sua forma dada com de encontrar as mediações pelas quais podem ser referidos ao seu núcleo e à sua essência na sua própria essência e, por outro lado, atingir a compreensão deste caráter fenomenológico, desta aparência fenomenal [fenomenical], considerada a sua forma de manifestação [...] Esta dupla determinação, este reconhecimento e esta superação simultânea do seu precisamente a relação dialética.

5. Um debate mais detalhado e aprofundado sobre o Estado, apesar de ser fundamental para esclarecer as diversas determinações desse fenômeno, ficaria inviável de ser realizado e por isso desvirtuamos muito do objetivo do livro. Para um panorama teórico sobre o Estado o livro da Biblioteca Básica do Serviço Social sobre o tema *Monarquia e Positivismo*

em classes sociais antagônicas, que efetiva uma divisão social e técnica do trabalho, para realizar a produção e apropriação da mais-valia, e de uma superestrutura política, jurídica, ideológica e cultural que mantém a dominação de classe necessária para garantir a exploração da classe trabalhadora, com base em procedimentos que produzem certa legitimidade ao sistema.

A partir dessa configuração, podemos dizer que a organização central da estrutura social, por intermédio da qual se realiza a produção e apropriação privada da mais-valia (exploração), é a empresa capitalista. No campo da superestrutura social, a organização central que materializa a dominação de classe é o Estado.

No entanto, a dominação efetivada no campo da estrutura social volta-se para viabilizar a exploração que permite a produção e apropriação privada da mais-valia, assim como aquela operada no campo da superestrutura, que cria as condições políticas, jurídicas, ideológicas e culturais exigidas para garantir a reprodução social, devem ser implementadas — na medida da supressão da coerção extraeconômica, violenta, típica da exploração da força de trabalho existente no escravismo e no feudalismo — de forma que sua intervenção pareça “universal”, para que assim seja possível identificá-la como legítima. Nas palavras de Marx:

a diferença entre a produção do capital e a produção de estágios anteriores é ainda simplesmente formal. Rapto de seres humanos, escravidão, tráfico de escravos e trabalho forçado dos escravos, aumento dessas máquinas trabalhadoras, máquinas que produzem produtos excedentes, aqui tudo isto é posto diretamente pela violência; no caso do capital, é mediado pela troca (Marx, 2011, p. 644).

A dominação para ser legitimada na sociedade capitalista se reveste, por um lado, de uma “racionalidade” formal-legal que omite e/ou naturaliza a sua finalidade (viabilizar a produção e apropriação privada da mais-valia, através da exploração da força de trabalho), destacando apenas a sua dimensão instrumental. Por outro lado, esta legitimidade só é possível se a própria classe explorada/dominada, de alguma forma, consente essa relação, mesmo consentimento é obtido, como já nos referimos anteriormente, pela dissolução de ideias, mas também pela efetivação de concessões realizadas previamente pelo Estado, em nome de sua atenção para com determinadas necessidades e demandas das classes exploradas. É exatamente isso que

consiste a aparente universalidade do Estado, que também o constitui, que tratamos anteriormente.

A “racionalidade” formal/legal, há pouco mencionada, é uma exigência do modo de produção capitalista, na medida em que a produção de mercadorias deve se basear no menor dispêndio de recursos e no menor tempo para garantir a maior exploração da força de trabalho (produção de mais-valia) e deve realizar-se, em condições ordinárias, sem recorrer à coerção extraeconômica violenta. Portanto, uma racionalidade que implemente procedimento rigoroso, calculável, aceito e possível de ser reproduzido. Isso, um procedimento que pode ser expresso em regras e normas formais, serão seguidas.

Essa mesma dinâmica da “racionalidade” está no campo da reprodução social burguesa, principalmente por meio do Estado que busca, através de suas regras legais, apresentar-se à sociedade como algo acima das classes, orientado “racionalmente” para a realização de um suposto bem comum. Dessa forma, o Estado, para se legitimar, necessita atender a determinadas demandas da classe trabalhadora, desde que não inviabilize, obviamente, a reprodução do sistema.

A materialização dessa dominação, necessária para realizar o processo de exploração tipicamente capitalista, baseada na produção social e a produção privada da mais-valia, fundada na “racionalidade” formal-legal, tanto no campo da produção quanto no da reprodução social, se realiza através da administração. Cabe destacar que, como vimos anteriormente, uma sociedade de classe, necessariamente, a determinação central da administração é realizar/materializar a dominação fundante.

Neste sentido, podemos sintetizar indicando que a administração *sociedade capitalista ou administração capitalista* expressa-se enquanto *forma de dominação da classe burguesa, baseada na racionalidade instrumentalizada formal e legalmente, que possui como finalidade viabilizar a produção social e a apropriação privada da mais-valia, via exploração da força de trabalho expressa-se, também, pela necessidade de manter a ordem social, difundindo a dominação da classe dominante, reprimindo reações e atendendo determinadas demandas da classe trabalhadora.*

No final da próxima seção, para complementar a caracterização da administração capitalista, acrescentaremos outras determinações, a partir da interpretação crítica que faremos ao conceito weberiano de burocracia.

A concepção de burocracia em Weber

A tomada dos conceitos weberianos como ponto de partida da crítica da burocracia capitalista procura seguir o mesmo caminho da crítica da economia política e da filosofia alemã, quando Marx vai aos economistas clássicos e/ou filósofos para revolver dialeticamente os seus conceitos e construir “categorias que expressam as formas de ser”. Significa reconhecer a existência de elementos que se sedimentaram no ambiente da gestão e da gestão pública e que só podem ser renovados se movidos. Dentre esses elementos tratados por Weber, podemos destacar: a) a *descrição* dos traços da estrutura formal e do quadro administrativo da burocracia (as conhecidas *características* da burocracia weberiana), que será trabalhada no final desta seção e b) a relação entre tipo de dominação e ordem administrativa, que analisaremos no capítulo 3. Além disso, mas não menos importante, não podemos desconhecer que, do ponto de vista científico, a construção conceitual de Weber sobre a burocracia é a que possui maior influência nas ciências sociais.

A exemplo das observações sobre a concepção hegeliana de universalidade do Estado, em que Marx comenta que a descrição do Estado moderno realizada por Hegel não passa da aparência do fenômeno estatal, a recorrendo a Weber, para discutir a burocracia, seguirá essas mesmas restrições.

Weber, como demonstraremos, descreve a aparência da burocracia moderna como se fosse sua essência. No entanto, esse procedimento adotado permite que, como Hegel em relação ao Estado, Weber consiga capturar alguns elementos presentes no fenômeno burocrático. Esses elementos tratados dialeticamente, como enunciado na *Introdução* deste livro, podem compor a caracterização da burocracia em sua *forma de ser*, ou seja, liberada da *ilusão* idealista weberiana.

Para início dessa problematização, é fundamental destacar que, do ponto de vista teórico-metodológico, Weber possui uma concepção radicalmente diferente do materialismo dialético de Marx. Não cabe, neste espaço, envolver as diferenças teórico-metodológicas dos autores, apresentar supostas afinidades ou possibilidades de articulação entre seus pensamentos,

6. Para o aprofundamento do debate sobre Marx e Weber, ver Moscares (2011, 1996), Teixeira e Pacheco (2010) e Livey (2014).

ou defender nossa posição acerca da questão, pois fugiríamos, bastante nossos objetivos.

Entretanto, a título de exemplo, apresentaremos o significado do *ideal* na metodologia de Weber (1982), pois entendemos que, a partir da aplicação deste recurso teórico-metodológico de análise da realidade social será possível ao leitor compreender as divergências e incompatibilidade proposição weberiana frente à perspectiva materialista dialética de Marx.

Em linhas gerais, o tipo ideal é uma construção conceitual que, após de utilizar referências histórico-concretas, separa de forma radical o concreto elaborado de qualquer vínculo com a história. “O processo não despende qualquer objeção metodológica, enquanto se tiver presente que a *história* construção típico-ideal do desenvolvimento devem ser rigorosamente *reunciadas*” (Weber, 1982, p. 117-118, grifos no original).

“O objetivo da construção típico-ideal é de servir de elemento comparativo com a realidade empírica, visando conhecer essa realidade a partir um contraste com o conceito. “Portanto, a construção de tipos ideais absolutos não interessa como fim, mas única e exclusivamente como *meio* do conhecimento” (Weber, 1982, p. 108; grifos no original).

Taggenberg (1997, p. 8) resume de forma precisa a construção e o significado do tipo-ideal weberiano:

ele depura as propriedades dos fenômenos reais desencarnando-os pela arse, para depois reconstruí-los. Quando se trata de tipos complexos (formados por várias propriedades), essa reconstrução assume a forma de síntese, que recupera os fenômenos em sua real concreção, mas que os idealiza em uma articulação significativa de abstrações. Desse modo, se constitui uma “pautade contrastação”, que permite situar os fenômenos reais em sua relatividade.

Como se pode perceber, o tipo-ideal é uma construção formulada idealmente e que, mesmo partindo de elementos da realidade, estrutura buscando uma “pureza” lógica racional não encontrada na efetividade concreta da história. “A atividade *historiográfica* defronta-se com a tarefa de terminar, em cada *caso particular*, a proximidade ou afastamento entre realidade e o quadro ideal” (Weber, 1982, p. 106). O tipo ideal serve unicamente para se contrapor à realidade, visando identificar os elementos conceituais presentes no real e aqueles ausentes, para, assim, compreender o fenômeno existente historicamente.

Dessa forma, o parâmetro de análise é o conceito, algo construído idealmente, e não o movimento efetivo da realidade, diferentemente do que etimos, na *Introdução* deste livro, quando tratamos do materialismo dialético.

No materialismo dialético, as categorias enquanto construção lógica realizada pelo pensamento, através do processo de abstração, "expressam formas de ser, determinações de existência" (Marx, 2011, p. 59). Ou seja, a categoria é vinculada ao "ser" historicamente existente, ela é a reprodução mental do "ser". Assim, o conhecimento é a "reprodução mental do movimento real". Em outras palavras, o que é construído mentalmente é o conhecimento do objeto social e não um conceito que será utilizado para conhecer o referido objeto social através de um processo comparativo, como é no caso do tipo ideal weberiano.

O tipo ideal, portanto, configura-se como um recurso teórico-metodológico incompatível com uma perspectiva de conhecimento científico que opera nos termos da "reprodução mental do movimento real". Ou seja, que identifica no próprio objeto do conhecimento os elementos — determinações, conexões e contradições — que o constitui. O materialismo dialético não trabalha com a construção ideal de conceitos para servir como recurso para a análise da realidade social. Muito pelo contrário, o materialismo dialético busca apreender abstratamente, ou seja, reproduzir, no pensamento, a realidade social efetiva. Uma "abstração razoável" (Marx, 2011, p. 41), nos termos marxianos, em hipótese alguma pode ser confundida com a construção tipológica ideal, pois ela é constituída de determinações que estão presentes na realidade e só pode ser considerada razoável se assim for. Portanto, mesmo numa dimensão mais "universal" (mais distante do concreto real), a abstração realizada não se desprende dos elementos constitutivos da realidade e é parte do conhecimento dessa realidade.

Dessa forma, entendemos ser completamente impossível, do ponto de vista científico, articular as concepções desses dois pensadores, sem cair no relativismo teórico-metodológico. A proposta de análise aqui desenvolvida pauta-se, como já explicitada na *Introdução* e desenvolvida para apresentar a categoria burocracia, no materialismo dialético desenvolvido por Karl Marx. Por isso, a primeira diferença radical entre a formulação materialista dialética da burocracia e a elaborada por Weber refere-se às bases teórico-metodológicas completamente distintas com as quais trabalham essas duas perspectivas.

Retomando Weber, vejamos o constructo típico-ideal que o autor elaborou acerca da burocracia, buscando explicitar, nos termos de Meszáros (2008), valores e elementos da realidade que o sociólogo alemão decide desprezar e/ou ocultar, consciente ou inconscientemente, de sua formulação teórica, mas que estão subjacentes à sua construção conceitual e/ou estão presentes na realidade.

Dessa forma, apresentaremos os elementos centrais da construção tipo ideal da burocracia realizada por Weber, marcando os limites dessa formulação em relação à materialista dialética, que busca ser efetivamente a "reprodução mental do movimento real" do fenômeno burocrático.

O primeiro aspecto a ser resgatado acerca da burocracia, na formulação de Weber, refere-se à sua relação com a dominação.

Conforme define Weber (1999a, p. 33), "*dominação* é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis" (grifo no original). Em outra passagem, de forma mais detalhada, esclarece o autor:

Por "dominação" compreenderemos, então aqui, uma situação de fato, em que uma vontade manifesta ("mandado") do "dominador" ou dos "dominadores" quer influenciar as ações de outras pessoas (do "dominado" ou dos "dominados"), e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações ("obediência") (Weber, 1999b, p. 191).

A partir dessa formulação sobre o conceito de dominação, o autor conclui, articulando-a com sua definição de administração:

Toda a dominação manifesta-se e funciona como administração. Toda administração precisa, de alguma forma, da dominação, pois, para dirigi-la, é mister que certos poderes de mando se encontrem nas mãos de alguém (Weber, 1999b, p. 193).

Sintetizando, a dominação, de acordo com o autor, refere-se à relação mando-obediência e a ordem administrativa materializa esse processo de dominação. Dessa forma, administração é dominação.

Essas concepções diferem da forma com que estamos trabalhando, na medida em que entendemos a dominação como dominação de classe e não

como uma simples relação de mando-obediência. E, por outro lado, entendemos que a administração realiza-se como dominação e realiza a dominação (de classe), somente numa sociedade fundada em classes sociais. Pois, em nossa concepção, *administração em geral*, nos termos de Paro (2006, p. 18), é a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados".

Isso posto, além de concepções diferentes de dominação (de classe versus mando-obediência), só consideramos a administração como dominação no contexto de uma sociedade de classes e não em toda e qualquer situação onde ela se manifeste. Mesmo em uma sociedade de classes, podemos dizer que há possibilidades de determinadas organizações (por exemplo, algumas organizações da sociedade civil que lutam pelos interesses das classes subalternas,⁷ movimentos sociais, partidos, associações de luta por direitos), dependendo de sua função e da correlação de forças que constitui a sua estrutura, não se materializar enquanto dominação de classe. Obviamente, esta hipótese está completamente descartada nas organizações capitalistas centrais: empresa e Estado capitalistas.

Entretanto, também entendemos que em determinadas dimensões do Estado podem ocorrer dinâmicas administrativas menos vinculadas à lógica da dominação. Em outras palavras, apesar de toda a estrutura estatal ter como função precípua a dominação de classe, algumas dimensões da estrutura, devido a sua função primordial se encontrar na esfera da legitimidade e, portanto, tendo que atender a determinadas demandas das classes subalternas, a ordem administrativa pode vir a se configurar mais distante de seu conteúdo precípua (na sociedade capitalista) de dominação.

Por isso, em nossa perspectiva, acompanhando a formulação de Paro (2006), *a administração em geral*, ou seja, em seu nível mais elevado de abstração,

⁷ Tendo como base a formulação gramsciana, *classes subalternas* englobam um conjunto variado de trabalhadores que se encontram em situação de dominação (Gramsci, 2012). Neste sentido, esta categoria é mais ampla do que a de proletariado, dando "conta de um conjunto diversificado e heterogêneo de situações de dominação" (Vasbeck, 1993, p. 17). Cardoso (1995, p. 62 e 63) articulando o conceito de classes subalternas ao de classe social, inclui "no âmbito das classes subalternas, todos os segmentos da sociedade capitalista que não possuem os meios de produção e estão, portanto, sob o domínio econômico, político e ideológico das classes que representam o capital no conjunto das relações de produção e das relações de poder, assalariados dos setores caracterizados como primário, secundário e terciário (elementos dos setores produtivo e improdutivo) ou que exercem atividade manual e os que exercem atividade não manual e intelectual (funcionária, técnica, ou segmentos não incorporados ao mercado de trabalho, que são os trabalhadores em potencial, inclusive o exército industrial de reserva". E neste sentido que usamos a expressão.

não incorpora a dominação como um de seus elementos. A dominação só é parte constitutiva da administração na particularidade de uma sociedade de classe. Uma sociedade não baseada em classes sociais possui as condições estruturais para o surgimento e desenvolvimento de uma ordem administrativa não vinculada a procedimentos de dominação de classe ou de natureza semelhante.

No entanto, cabe frisar que a ausência de condições estruturais não é suficiente para a imediata criação de um ordenamento administrativo isento de procedimentos de dominação. Componentes superestruturais de ordem cultural, ideológico e social podem manter, por um período de transição, elementos de dominação/opressão, mesmo que não baseado em distinção de classe, na constituição da ordem administrativa efetivada.

Continuando seu desenvolvimento de tipo ideal, Weber (1999a e 1999b) indica que para cada tipo de dominação legítima corresponde, portanto, uma determinada ordem administrativa.

Segundo Weber (1999a, 1999b), são três os tipos de dominação legítima que, por decorrência, implicam em três diferentes ordens administrativas. A dominação carismática, dominação tradicional e a dominação legal. Vejamos, rapidamente, as duas primeiras para, em seguida, tratarmos de forma um pouco mais detalhada daquela que nos interessa neste momento: a dominação legal.

A dominação carismática é a dominação baseada na "qualidade pessoal considerada extracotidiana [...] e em virtude da qual se atribuem a uma pessoa poderes ou qualidades sobrenaturais, sobre-humanas, ou, pelo menos, extracotidianos específicos [...] (Weber, 1999a, p. 158-159).

A virtude quase mágica do senhor (dominador) e seu poder afetivo e de empatia hiperdesenvolvido são os elementos que fundamentam e legitimam a dominação realizada. A relação com os adeptos (dominados) se dá através do caráter emocional evocado por esse tipo de dominação.

Por outro lado, o quadro administrativo da dominação carismática, conforme explicita Weber,

não é um grupo de "funcionários profissionais", e muito menos ainda tem formação profissional. Não é selecionado segundo critérios de dependência doméstica ou pessoal, mas segundo qualidades carismáticas [...]. Não há "coerção" ou "destituição", nem "carreira" ou "ascensão", mas apenas nomeação

segundo a inspiração do líder, em virtude da qualificação carismática do invocado (Weber, 1999a, p. 159-160).

Diferentemente da carismática, a dominação tradicional tem como base, como o próprio termo sinaliza, a tradição, a cultura e ideologia construídas numa determinada sociedade. Essa é origem da dinâmica de dominação na lógica tradicional. Ou seja, a legitimidade da dominação se encontra na existência de relações tradicionais de mando-obediência, na crença de que desde sempre a relação de dominação se efetiva daquela determinada forma.

Por consequência, a ordem administrativa correspondente à dominação tradicional se estrutura a partir das normas estatuídas pelo senhor (dominador), legitimadas pela crença e tradição (ideologia) existente no poder de mando senhorial. Portanto, o quadro administrativo é composto de funcionários que não passam por uma seleção de competência pessoal, via concurso público, mas através de uma relação direta com o dirigente/senhor. Nesse caso, "não são os deveres objetivos do cargo que determinam as relações entre o quadro administrativo e o senhor: decisiva é a fidelidade pessoal ao servidor" (Weber, 1999a, p. 148).

Esse processo culmina em não se diferenciar o interesse público dos interesses privados do senhor (dominador), configurando o caráter *patrimonial* dessa ordem administrativa tradicional.

Weber define com precisão o *patrimonialismo*. Para o sociólogo alemão, "ao surgir um quadro administrativo (e militar) puramente pessoal do senhor, toda a dominação tradicional tende ao patrimonialismo" (Weber, 1999a, p. 151; grifos no original). A dominação patrimonial, continua o autor, como ordem administrativa tradicional, possuirá como uma tendência inerente "submeter absolutamente ao poder senhorial tanto os súditos políticos extrapatrimoniais quanto os patrimoniais e de tratar todas as relações de dominação como propriedade pessoal do senhor, analogamente ao poder e à propriedade domésticos" (Weber, 1999b, p. 247).

Weber sintetiza sua formulação sobre a dominação tradicional e seu respectivo quadro administrativo da seguinte forma:

Denominamos uma dominação *tradicional* quando sua legitimidade repousa na crença na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais [...]. O dominador não é um "superior", mas *senhor pessoal* seu quadro administrativo não se compõe primariamente de "funcionários", mas de "servidores" pessoais, e

os dominados não são "membros da associação", mas 1) "companheiros tradicionais" ou 2) "súditos" (Weber, 1999a, p. 148).

Essa formulação não nos deixa dúvidas acerca da possibilidade de identificarmos, na dinâmica de dominação e na estrutura administrativa construída em nosso país, elementos que estão presentes no tipo ideal que Weber denominou de *dominação tradicional* e *patrimonialismo*. No entanto, deixaremos essa questão para discutirmos com mais profundidade e exatidão categorial no capítulo 3 deste livro.

Passemos, agora, a tratar da dominação legal, tema central desta seção. A dominação legal é, para Weber, enquanto tipo ideal, a dominação legítima fundada em regras e normas racionais. Ou seja, nem qualidade pessoal sobre-humana nem a tradição são os elementos que legitimam a dominação.

A obediência do dominado encontra seu fundamento na razão expressa nas leis, normas e regras estabelecidas pela comunidade, dominação baseada "num sistema de *regras racionais* estatuídas (pactuadas ou impostas)", conforme diz o autor (Weber, 1999b, p. 197).

Ou seja, a obediência ocorre em relação às normas e regras e não ao senhor (dominador). A impessoalidade marca o processo de obediência nesse tipo de dominação. Quem obedece, obedece às regras, "só o faz como *membro* da associação e só obedece 'ao direito'". Por outro lado, quem manda "obedece por sua parte à ordem impessoal pela qual orienta suas disposições" (Weber, 1999a, p. 142). Portanto, o senhor legal encarna uma dominação que tem como pressuposto um ordenamento racional e normativo que o configura como o responsável pela garantia da manutenção da formalidade e legalidade existentes.

A ordem administrativa adequada ao tipo de dominação legal, segundo Weber (1999a e 1999b), é a burocracia. Em outras palavras, a *burocracia*, weberianamente falando, é uma ordem administrativa que materializa a dominação (relação mando-obediência) fundada em estruturas formais-legais elaboradas e aplicadas racionalmente.

Vimos, anteriormente, que a dominação de que tratamos, a partir da perspectiva marxista, não se refere à relação mando-obediência, mas sim à dominação de classe. Nesse sentido, já temos uma *primeira diferenciação* entre a concepção de burocracia em Weber e aquela perspectivada pelo materialismo dialético.

O segundo aspecto central a ser destacado refere-se à concepção de racionalidade.

Em nossa concepção de administração, baseada em Paro (2006), trabalhamos, como já desenvolvido, com duas dimensões da racionalidade: a instrumental (relacionada aos meios) e a finalística ou ético-política (relacionada aos fins).

A razão, portanto, na concepção materialista dialética, defendida neste livro, não se restringe à sua dimensão instrumental; incide, também, sobre a finalidade a ser atingida. A finalidade, assim, deve passar pelo crivo da razão, que, nesse caso, se filia à concepção emancipatória, a qual, inclusive, fundamenta o código de ética dos assistentes sociais e o projeto ético-político predominante da profissão (finalidade pautada na liberdade, a partir da expansão e aprofundamento de direitos).

Eis aqui *outra diferença radical* entre a formulação weberiana sobre a burocracia e a que nós estamos propondo: a perspectiva de “neutralidade axiológica” de Weber.⁸ A ciência deve se preocupar com a racionalidade dos meios para atingir a finalidade, independente da racionalidade da finalidade, conforme assevera o sociólogo alemão.

Não significa que o pensador alemão ignore que há uma racionalidade de valores, ligadas ao fim, mas que sua preocupação ao tratar da burocracia está voltada para a racionalidade instrumental, para qualquer que seja o fim.

Weber, dessa forma, conforme Tragtenberg sinaliza, ao não colocar em questão a legitimidade e a racionalidade dos fins — devido a seu posicionamento sobre o juízo de valor na ciência —, mas apenas referir-se à análise sobre os meios utilizados para atingir fins determinados, identifica razão e técnica. “A técnica é a mais perfeita expressão da razão e a razão é a técnica do comportamento e da ação” (Tragtenberg, 1992, p. 115-116). Weber, então, ao trabalhar com a dimensão instrumental da razão.

8. Para a concepção weberiana, conforme destaca Aron, a ciência não valida os juízos de valor, ela trabalha-se em premissas de valor, relacionando, inclusive, a matéria estudada com valores, mas nunca julgando-os (Aron, 1990, p. 470). Silva aprofunda essa análise indicando que existe um duplo sentido na neutralidade axiológica de Weber: “Duplo já que a radical separação entre conhecer e julgar implica, como sabemos, a desqualificação de fundamentos analiticamente tomados de posição, mas implica também que, dentro das fronteiras impostas pelo subjetivismo das operações de seleção, a demonstração científica está em pleno estado de liberdade de escolhas normativas” (Silva, 1988, p. 89).

Resumindo, a racionalidade trabalhada por Weber refere-se, substantivamente, às questões relacionadas à adequação dos meios aos fins/valores definidos. A problemática da racionalidade não atinge as questões sobre a pertinência racional dos fins e valores definidos.

• Esse procedimento faz com que Weber omita a finalidade que orienta e fundamenta a burocracia. A burocracia não é uma estrutura administrativa que materializa uma dominação a partir de uma lógica racional instrumental abstrata, ou seja, sem vinculação a uma determinada finalidade. A burocracia, diferentemente do que postula Weber, é uma ordem administrativa que se constitui na sociabilidade capitalista e é funcional a ela, como indicado na seção anterior.

A questão referente à finalidade da burocracia, enquanto ordem administrativa, contribuir para a efetivação da sociedade capitalista fica implícita na reflexão weberiana sobre a relação entre burocracia e capitalismo. Para Weber, o capitalismo, ao mesmo tempo em que exige uma administração burocrática, oferece as condições para a sua existência. O capitalismo necessita de uma “administração contínua, rigorosa, intensa e calculável”, por isso requer uma forma racional de dominação (Weber, 1999a, p. 146). Por outro lado, o capitalismo possibilita, através dos recursos monetários, a existência da estrutura burocrática.

Do mesmo modo que o capitalismo, em sua fase atual de desenvolvimento, exige a burocracia — ainda que os dois tenham raízes históricas diversas —, ele constitui também o fundamento econômico mais racional — por colocar fiscalmente à disposição dela os necessários meios *monetários* — sobre o qual ela pode existir em sua forma mais racional (Weber, 1999a, p. 146).

Weber, quando analisa os pressupostos sociais e econômicos da burocracia, mostra que a ampliação quantitativa e, principalmente, qualitativa das tarefas da administração intensifica-se a partir do desenvolvimento da economia monetária que tem no capitalismo seu mais alto grau de manifestação. Essas demandas para a administração vão repercutir tanto na forma de administração privada (empresa capitalista) quanto na pública (Estado).

Como pôde ser apresentado, a finalidade a que se destina a burocracia não fica explícita, mas ao desvelar as conexões entre capitalismo e burocracia, entendemos que Weber, de alguma forma, explicita os fins a que serve a burocracia.

* Ou seja, a burocracia apresenta-se como a ordem administrativa racional para os fins da expansão capitalista, mesmo que a racionalidade a que Weber se refere seja meramente a racionalidade instrumental fundada no cálculo, na precisão, especialização e não em uma racionalidade inerente ao modo de produção capitalista. Obviamente, essa forma de tratar a questão é "feita à medida da economia política [...], distanciando-se da determinação da base material" (Teixeira e Frederico, 2010, p. 188), que se expressa na necessidade de o movimento do capital realizar a produção social e a apropriação privada da mais-valia.

A partir dessa interpretação, podemos entender que a estrutura formal-legal e o quadro administrativo da burocracia, descritos por Weber, são expressões da normatividade da ordem burocrática adequadas para viabilizar a produção e apropriação da mais-valia (esfera da produção social) e a dominação de classe necessária para garantir a exploração da força de trabalho (esfera da reprodução social). Vejamos essa assertiva de forma um pouco mais detalhada.

Em primeiro lugar, explicitaremos a descrição weberiana da estrutura formal-legal burocrática. Em seguida, analisaremos criticamente o sentido desses elementos.

* Para Weber, a estrutura formal-legal da burocracia engloba o estabelecimento das competências e atribuições do servidor, através das regras, leis e regulamentos; a organização hierárquica da instituição, com a respectiva divisão formal das relações de mando e subordinação; a documentação dos procedimentos realizados; a dedicação integral do funcionário; e a definição de regras gerais para orientar as atividades administrativas, mais ou menos fixas e mais ou menos abrangentes, que possam ser aprendidas e ensinadas (Weber, 1999b, p. 198-200). Em relação ao poder de mando e obediência, a burocracia estrutura-se de forma que quem ordena e manda obedece à ordem pessoal pela qual orienta suas disposições. Por outro lado, quem obedece obedece às regras e não ao senhor. A obediência, nesse sentido, está vinculada às regras impessoais (Weber, 1999a, p. 142). Ou seja, tanto o poder de mando quanto a obediência devem estar estruturados em regras que transcendem a impessoalidade.

Em relação aos funcionários que compõem o quadro administrativo, a estrutura formal-legal da burocracia expressa-se, segundo Weber, da seguinte forma: os funcionários são livres, na medida em que eles obedecem às

regras e não a um indivíduo, não são propriedades de seus superiores e/ou patrões; possuem competências definidas em normas; são contratados formalmente, através de seleção, segundo a qualificação profissional; são remunerados com salários em dinheiro; têm perspectiva de uma carreira; trabalham em separação absoluta dos meios administrativos e sem apropriação do cargo (separação entre propriedade e gestão); estão submetidos a um sistema de controle do serviço (Weber, 1999a, p. 144).

São essas as características da estrutura formal-legal que fazem da burocracia uma administração com características de racionalidade, que vem responder a determinadas tarefas que crescem quantitativamente e que se intensificam qualitativamente, a partir do desenvolvimento da economia capitalista.*

No entanto, cabe reafirmar que, longe de ser uma estrutura formal-legal neutra, com uma suposta racionalidade despidida de vinculação com uma determinada finalidade, como indica o sociólogo alemão, essa estrutura constitui-se como um recurso fundamental para realizar a finalidade capitalista de exploração da força de trabalho e de garantia da dominação de classe.

* Essa estrutura racional é um recurso fundamental, na medida em que a especialização, calculabilidade, impessoalidade e precisão concretizadas em parâmetros formais, legais e normativos possibilitam ocultar e/ou naturalizar a dinâmica de produção e reprodução das relações sociais capitalistas, criando, dessa forma, certa legitimidade ao sistema, visto que, contraditoriamente, essa mesma racionalidade, ao atuar camuflando a exploração, abre possibilidades para o atendimento de determinadas demandas das camadas exploradas/dominadas, viabilizando uma base de legitimidade para a sociedade capitalista.

Dessa forma, podemos indicar que a descrição weberiana da burocracia faz parte, enquanto aparência, da dinâmica concreta da racionalidade instrumental estruturada formal e legalmente operada pela administração capitalista. Pois, na verdade, como já sinalizado, a aparente neutralidade desses traços indicam sua dinâmica contraditória. Assim como para simular a "universalidade", o Estado tem que atender determinados interesses das

9. Lembremos ao leitor que Weber descreve quando o capitalismo ingressa no estágio imperialista, com todos as suas consequências para a organização empresarial e estatal.

es subalternas, a burocracia, para se apresentar enquanto ordem administrativa neutra, deve, também, atender certas necessidades e demandas dominados/explorados. A forma concreta de a burocracia, enquanto realização da dominação de classe, garantir a produção e reprodução do capital, contraditoriamente atendendo determinados interesses da e dominada/explorada, realiza-se através da racionalidade instrumentalizada formal e legalmente. Essa racionalidade expressa-se nos da estrutura organizacional e do quadro administrativo da burocracia citados por Weber.

Retomando nossa formulação anterior, a administração capitalista expressa-se enquanto uma forma de dominação da classe burguesa, baseada na racionalidade instrumental estruturada formal e legalmente, que possui como finalidade viabilizar a produção social e a apropriação privada da mais-valia, exploração da força de trabalho, e expressa-se, também, pela necessidade manter a ordem social, difundindo ideias da classe dominante, reprimindo e atendendo determinadas demandas da classe trabalhadora.

Complementando essa caracterização, podemos sintetizar os traços substitutos da *racionalidade instrumental estruturada formal e legalmente*: associalidade; funcionários contratados formalmente; remuneração em dinheiro; separação entre propriedade e gestão; competências do servidor parquía organizacional estabelecidas formalmente (leis, normas e estatutos); documentação de procedimentos; definição de regras orientadoras de atuação.

Considerando essas determinações da administração capitalista, entendemos ser possível denominá-la de *burocracia*, apesar de as determinações elencadas aqui não corresponderem às formulações tradicionais do tema, nem ao senso comum construído sobre a questão, nem tanto, e muito menos, à teoria burocrática formulada pelo sociólogo alemão Weber.

Entanto, o conceito de burocracia e seus elementos formais, apresentados por Weber em sua tipologia ideal, propiciam uma aproximação da racionalidade da administração da e na sociedade capitalista que, imprecisa nos de concretidade, historicidade e, portanto, inserindo-os na materialidade da economia política, nos permite compreender o fenômeno político para além da tipologia ideal, expressando efetivamente *uma ordem de ser*¹⁰, no sentido weberiano.

Os elementos racionalidade, dominação, legalidade, formalidade e especialização da administração capitalista que Weber, abstratamente, incorpora em sua tipologia ideal da burocracia, na verdade são parte das determinações efetivas, no sentido marxiano, que fazem com que a administração capitalista seja adequada à produção e apropriação privada da mais-valia. Por isso, podemos dizer que a administração, em sua particularidade concreta na sociedade capitalista, realiza-se como burocracia. Inclusive os traços ideológicos, no sentido de ilusórios, de características da burocracia (impessoalidade, meritocracia, legalidade, separação entre propriedade e gestão) cumprem papel nas relações de exploração e de dominação do sistema. Projetando no campo político, de onde a economia não se afasta, algumas dessas características (legalidade, impessoalidade, meritocracia) compõem o imaginário da democracia liberal.

No entanto, é fundamental sublinhar que a burocracia, enquanto forma particular da administração capitalista, materializa-se no campo da produção e reprodução social, a partir das determinações presentes nessas duas dimensões da sociedade. Em outras palavras, a burocracia, no campo da produção, se efetivará/realizará/materializará a partir das determinações concretas existentes nesse campo. Assim como, na dimensão da reprodução social, a burocracia se efetivará/realizará/materializará conforme as determinações constitutivas dessa referida dimensão. Dessa forma, a burocracia, no campo da produção, não será idêntica àquela existente no campo da reprodução social, apesar de ambas buscarem certa legitimidade para a efetivação de suas finalidades.

No campo da produção, a finalidade central será a produção e apropriação da mais-valia. Apesar de não eliminar a dimensão de "legitimidade", essa dimensão não é a central no campo da produção, por isso o atendimento dos interesses da classe trabalhadora, nesse espaço, restringem-se ainda mais, mesmo porque afetaria diretamente a produção e a apropriação privada da mais-valia.

No campo da reprodução social, a finalidade central será a de viabilizar as condições de manutenção da ordem social de exploração/dominação e criar meios para a própria produção/reprodução econômicas. Para manter a ordem social, a dimensão de "legitimidade" é central, portanto, o interesse da classe trabalhadora pode ser incorporado às ações da burocracia de forma menos restrita.

Obviamente, tanto numa dimensão quanto noutra (produção e reprodução social), a luta de classes é que é o elemento central para a ampliação

do atendimento de

Por isso, a administração capitalista instrumentalizada para viabilizar a produção de tra

social, difundindo ideias de

abstrata racionalidade da

Essas

dução e da

as diferenç

a) a

ti

pl

a

gã

fi

di

c) a

ex

di

m

10. Esta

moderno é um

hipótese", é d

11. Orga

compreende

social, difund

colaborando p

lização da de

considerando

interesses e

de fronte, m

mento dos interesses da classe trabalhadora. Portanto, diferente-
Weber, em hipótese alguma identificamos Estado com empresa.¹⁰

so, entendemos que a utilização do termo *burocracia* para expre-
ministração capitalista enquanto *forma de dominação baseada na racio-
instrumental estruturada, formal e legalmente, que possui como finalidade
produção social e apropriação privada da mais-valia, via exploração da
batalho, e que se expressa, também, pela necessidade de manter a ordem
indindo ideias da classe dominante, reprimindo reações e atendendo deter-
mandas da classe explorada/dominada, constitui-se numa construção
zizável para explicitar as determinações mais gerais da particula-
administração capitalista.*

determinações gerais, ao se concretizarem nas dimensões da pro-
reprodução social, ganharão novas determinações que marcarão
as existentes entre:

burocracia privada da empresa capitalista — administração burocrá-
ca existente no campo da produção, onde a finalidade central é a
produção e apropriação privada da mais-valia;

*burocracia privada das organizações da sociedade civil*¹¹ — administra-
o burocrática existente no campo da reprodução social, onde a
nalidade central exercida pode ser a manutenção ou transformação
a ordem social e econômica, através de mecanismos político, jurí-
co, ideológico e cultural;

burocracia pública-econômica estatal — administração burocrática
istente no campo da produção e reprodução. No campo da pro-
dução, a finalidade central é a produção e apropriação estatal da
mais-valia, porém sofrendo interferência direta da dinâmica político

identificação realizada por Weber (1997, p. 40), “sociologicamente falando, o Estado
uma ‘empresa’ (*Betrieb*) idêntica a uma fábrica: esta, exatadamente, é sua peculiaridade
diretamente analisada e criticada por Mészáros (2011, p. 407-409).

organizações da sociedade civil (OSCs) são entendidas aqui conforme a formulação de
a dos aparelhos privados de hegemonia. Ou seja, as OSCs, através de sua inserção
em na sociedade, intencionalmente ou não, diversos valores e ideologias que estão
para a construção de uma determinada hegemonia, que pode contribuir para a radi-
ocracia e a supressão da ordem capitalista, ou pode fortalecer a ordem vigente.
enquanto OSCs, nos termos aqui utilizados, fundações e federações empresariais,
eciais, partidos políticos, sindicatos, entidades filantrópicas, organizações de defesa
um, associações civis sem fins lucrativos com as mais diferentes finalidades.

ca presente no Estado tanto em relação ao processo de produção
como à forma de apropriação e distribuição da mais-valia; e no
campo da reprodução o fim precípuo é viabilizar a acumulação
privada, através de organizações burocráticas destinadas à imple-
mentação de políticas públicas econômicas, que sofrerão os impac-
tos das lutas entre as classes e as frações de classes.

d) *a burocracia pública ideológico-repressiva estatal* — administração buro-
crática existente no campo da reprodução social, em que a finalida-
de central do exercício da dominação é a manutenção da ordem
social e econômica, através de mecanismos político, jurídico, ide-
ológico, policial, militar, e cultural, existindo, nesse campo, tanto
organizações mais destinadas a atuar na área da reprodução do
capital, quanto aquelas mais voltadas para a área da reprodução da
força de trabalho (por exemplo, organizações destinadas à imple-
mentação de políticas públicas sociais).

Como pôde ser identificado anteriormente, temos quatro grupos básicos
de administração burocrática, que possuem os elementos essenciais da
administração capitalista aqui detalhadas, mas que esses elementos se con-
cretizarão de forma particular dependendo das determinações relativas ao
campo de intervenção (produção ou reprodução social); ao tipo de organi-
zação (empresa, Estado ou organização da sociedade civil); às ações desen-
volvidas, principalmente, no caso da burocracia pública estatal que atua no
campo da reprodução social (reprodução do capital ou reprodução da força
de trabalho); e, por fim, ao projeto de sociedade a que está vinculada (ma-
nutenção ou transformação da ordem social), principalmente em se tratando
de organizações da sociedade civil.

Esses elementos determinarão os formatos concretos da existência da
burocracia em cada organização específica. Portanto, os elementos centrais
constitutivos da administração burocrática que explicitamos ao longo dessas
seções apenas indicam as determinações mais gerais da burocracia; não ex-
plicitam, assim, a forma concreta de existência da burocracia em cada um
desses quatro grupos básicos assinalados.

Os capítulos a seguir farão uma aproximação da dinâmica concreta da
burocracia existente, principalmente no que se refere à empresa capitalista e
ao Estado. Porém, antes de prosseguirmos, debateremos, na próxima seção,
a relação entre gestão e processo de democratização.

1.3 Gestão e

O objetivo
administrativa
dades de tra
lização volta
pada. Portan
partida da a

Nesse s
tipação hum
do processo
gestão e dem

Emancipa

A finali
um debate cr
cipação polít
dade ou rupt
duro. Nosso
abre a conce
lgação entre el

Esse deb
2010). Conco
que “Sobre a g
limites da Re
o o fio de aná
trabalhada pe
grupo da em
riedade priv

Os assim
mento da
homem e
[...] A apl
humano é

O processo de democratização: elementos essenciais

Ovo desse item é identificar as possíveis conexões existentes entre a emancipação e democratização, ou seja, pretendemos analisar as possibilidades de gestão como uma das dimensões do processo de democratização para a construção de uma sociedade efetivamente emancipada. Nesse sentido, essa orientação ético-política apresenta-se como o ponto de partida para a análise e como referência projetiva.

Então, iniciaremos esse item tratando da questão sobre emancipação e democratização política. Em seguida, abordaremos a questão de democratização, para finalizar discutindo a relação entre emancipação e democratização.

Emancipação humana e emancipação política

Em decorrência dessa reflexão, no limite desta seção, não é desenvolver uma discussão com a polêmica a respeito da relação existente entre emancipação humana e a emancipação política, muito menos debater a continuidade das formulações do jovem Marx em relação ao Marx mais maduro. O objetivo restringe-se a explicitar o entendimento que temos sobre a relação de emancipação política e emancipação humana e a relação entre elas.

Em primeiro lugar, aparece de forma explícita em *Sobre a questão judaica* (Marx, 2010, p. 25) quando afirmamos com a análise de Bensaid (2010, p. 25) quando afirma: “a questão judaica aparece como ponto de partida de uma crítica da revolução Francesa e da retórica dos direitos dos homens”. Esse texto fundamental do texto marxiano, ou seja, a questão central do pensamento alemão diz respeito ao fato de os direitos humanos, a emancipação política, serem limitados, pois subordinados à propriedade privada. Nas palavras de Marx (2010, p. 48-49):

chamados *direitos humanos* [...] nada mais são do que os direitos do indivíduo egoísta, do homem separado do homem, do homem separado da comunidade.

Em outras palavras, a emancipação política do indivíduo humano à liberdade equivale ao direito à propriedade privada, (Marx, 2010, p. 48-49).

Assim, Marx analisa de maneira inequívoca a relação entre os direitos humanos e a propriedade privada como determinação central da emancipação política, sublinhando os limites dessa emancipação para a realização efetiva da liberdade dos homens, de todos os homens, pois que a propriedade privada burguesa exige a subordinação de muitos homens a alguns poucos que detêm, em última instância, a propriedade dos meios de produção.

Continuando sua reflexão sobre os limites da emancipação política, Marx destaca que esse elemento também se manifesta no fato de ela não possibilitar que o homem se torne efetivamente livre, na medida em que o Estado, apesar de ter se libertado de várias limitações impostas pela feudalidade, não liberta o homem das novas condições impostas pela sociedade burguesa. “O limite da emancipação política fica evidente [...] no fato de o Estado ser capaz de ser um *Estado livre* [...] sem que o homem seja um homem *livre*”. O Estado, livre das antigas relações sociais baseadas na sociedade feudal, coloca-se como “mediador entre o homem e a liberdade do homem”. Dessa forma, o autor explicita que a emancipação política liberta o homem de “maneira *abstrata e limitada*, ou seja, de maneira parcial”, realizada “através de um *desvio*, isto é, de um *meio*, ainda que se trate de um *meio necessário*” (Marx, 2010, p. 39). O *desvio* é o Estado político, o mediador/limitador da liberdade do homem (grifos do original).

Essa formulação marxiana é concluída de forma enfática: “a emancipação política representa concomitantemente a dissolução da sociedade antiga, sobre a qual está baseado o sistema estatal alienado do povo, o poder do soberano. A revolução política é a revolução da sociedade burguesa” (Marx, 2010, p. 51).

A emancipação política, portanto, expressa o processo social de alteração das relações sociais feudais para a constituição da sociabilidade burguesa. A dinâmica de expansão dos direitos civis, políticos e sociais — mesmo que esses últimos não tenham sido vivenciados por Marx —, subordinados à propriedade privada burguesa, expressam o conteúdo da emancipação política, isto é, “a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade burguesa, a indivíduo egoísta independente, e por outro, a *cidadão*, a pessoa moral” (Marx, 2010, p. 54).

Entretanto, apesar de frisar os limites da emancipação política, do ponto de vista histórico, o autor enfatiza que ela “de fato representa um grande progresso; não chega a ser a forma definitiva da emancipação humana em

geral, mas constitui um passo na direção da liberdade mundial vi-

Temos, assim, a emancipação política, entendida por *emancipação efetiva* entre a emancipação política e a emancipação humana.

A emancipação política, entendida por *emancipação efetiva*, é o processo de transformação da sociedade burguesa em sociedade humana, ou seja, a transformação do homem do seu estado atual em homem livre, conforme Marx (2010, p. 51).

A emancipação política, entendida por *emancipação efetiva*, é o processo de transformação da sociedade burguesa em sociedade humana, ou seja, a transformação do homem do seu estado atual em homem livre, conforme Marx (2010, p. 51).

A emancipação política, entendida por *emancipação efetiva*, é o processo de transformação da sociedade burguesa em sociedade humana, ou seja, a transformação do homem do seu estado atual em homem livre, conforme Marx (2010, p. 51).

A partir dessa reflexão, podemos afirmar que a emancipação política é o processo de transformação da sociedade burguesa em sociedade humana, ou seja, a transformação do homem do seu estado atual em homem livre, conforme Marx (2010, p. 51).

ui a forma definitiva da emancipação humana *dentro* da gente até aqui" (Marx, 2010, p. 41; grifo do autor).

duas questões a explorar: a primeira refere-se ao que se *emancipação humana* e a segunda diz respeito à forma de *relação* emancipação política e a emancipação humana.

ão humana, nos termos marxianos, está relacionada "a do e das relações humanas aos próprios seres humanos" expressa "uma forma de sociabilidade na qual é o homem, has, quem dirige — de modo consciente e planejado — o autoconstrução social" (Tonet, 2004, p. 136); e "exige [...] a alheio e [da] propriedade privada [posto que] alienam o alho e da sua existência" (Netto, 2015, p. 30). Nas palavras 54; grifos nossos):

humana só estará plenamente realizada quando o homem ind- r recuperado para si o cidadão abstrato e se tornado *ente genéri-* e de homem individual na sua vida empírica, no seu trabalho suas relações individuais, quando o homem tiver reconhecido *as "forces propres"* [forças próprias] como forças *sociais* e, em não mais separar de si mesmo a força na forma da força *política*.

o humana pressupõe, portanto, uma vida de liberdade de onde a livre "associação de indivíduos [...] coloca sob seu des do livre desenvolvimento e do movimento dos indivi- lidade "revoluciona os fundamentos de todas as relações intercâmbio precedentes [...] submetendo-os ao poder dos dos" (Marx, 2007, p. 66-67). A organização da produção a capacidade e necessidade dos indivíduos — "de cada pacidades, a cada um segundo suas necessidade" (Marx, emancipação humana é a "emancipação em relação ao *negócio* sendo uma "organização da sociedade que superasse os gócio [ou seja, a propriedade privada]" (Marx, 2010, p. 56; Essa é a projeção que Marx faz da sociabilidade comunista tivação da emancipação humana.

caracterização da emancipação humana, resta-nos refletir sistente entre ela (emancipação humana) e a emancipação

O primeiro aspecto que podemos destacar refere-se à própria preocupa- ção de Marx acerca dessa problemática. Em pelo menos três passagens, o autor aborda essa questão, apesar de não aprofundá-la.

Na primeira, Marx afirma que Bruno Bauer, a quem ele critica no texto em questão, comete um erro ao não investigar a relação entre as diferentes formas de emancipação, produzindo uma confusão entre essas formas. Neste sentido, Marx demarca a existência de diferenças entre as duas emancipações, aspecto visto antes, e a necessidade de tratar a relação entre elas.

Em seguida, avançando na reflexão sobre a relação existente entre as emancipações em debate, o autor afirma que a "emancipação política ainda não constitui o modo já efetuado, isento de contradições, da emancipação humana" (Marx, 2010, p. 38). Nesses termos, Marx indica que a emancipação política ainda não constitui o modo efetivo da emancipação humana. Nessa medida, entendemos que o autor sugere, então, que a emancipação política pode conter elementos progressistas capazes de contribuir, se superados, para a construção da emancipação humana.

A emancipação política, assim, é um modo da emancipação realizado através de um *desvio*, o Estado político — conforme podemos articular a partir do já evidenciado anteriormente. Esse trecho, resgatado de nossas reflexões anteriores, oferece-nos mais um elemento para entendermos a relação existente entre a emancipação política e a humana: a emancipação política é um modo de emancipação e se realiza através do Estado burguês.

Essas passagens apresentam a possibilidade de interpretarmos que exis- te uma relação de mediação entre a emancipação política e a emancipação humana, apesar de serem radicalmente diferentes — uma vinculada à pro- priidade privada burguesa e a outra relativa a uma sociedade baseada na livre associação dos produtores — e, por isso, não se constituem em etapas do desenvolvimento da sociedade humana. Ou seja, a emancipação humana não se configura como consequência de uma suposta evolução e desenvolvi- mento da emancipação política. Todavia, a emancipação política é uma forma de expressão da emancipação, determinada pela sociedade burguesa e, por isso, limitada socialmente. No entanto, ela pode conter elementos progressis- tas capazes de contribuir, se superados, para a construção da emancipação humana. Do ponto de vista imediato, a atuação das forças sociais progressis- tas sobre a base da emancipação política pode contribuir com processos sociais vinculados a transformações necessárias à emancipação humana.

Essa interpretação, contudo, não é a única. Em trabalhos anteriores, especialmente em Souza Filho (2010, p. 41). Nesse sen-

tido, como uma expressão para o entendimento das mediações que po- trução da emancipa- pressão da emancipa- presente entre a eman- tanto, frisemos, não p- evolutivo e linear da

Nesse sentido, e social, político e econ- cipação política e a e- ma seção.

Processo de democracia

Longe de preten- democratização como tradição marxista, nossa que temos sobre o tem- Coutinho (1980) e José- fazer uma exegese dos enfoque visa apenas s- damente nossa posiç- qualidade e importân- foi também realizada e, como se trata de um- são profissional, princ- do que a utilização de

Em primeiro lugr- teia ou, mais precis- legal para a construçã- De acordo com C- conjunto da vida na

mostrase plausível, na medida da afirmação de Marx, de que a emancipação política é a "forma definitiva da *dentro* da ordem mundial vigente até aqui" (Marx, 1978, p. 100). Assim, limitado, Marx, além de identificar a emancipação política limitada da emancipação humana, aponta, também, de que a emancipação política se apresenta como uma ordem contribuir com processos orientados para a construção humana, na medida em que se configura como expressão na ordem vigente. Eis aí a relação de mediação entre a emancipação política e a emancipação humana que, no entanto, pode ser confundida como resultado de um processo de emancipação política.

entendemos que a *democratização*, enquanto processo econômico, desvela as conexões existentes entre a emancipação humana. Vejamos essa questão na próxima

der desenvolver uma discussão profunda acerca da estratégia de superação da ordem burguesa no seio da sociedade brasileira. O livro de Paulo Netto (1990), assim mesmo sem a pretensão de esgotar o assunto, oferece textos ou explorar a polémica entre os autores. Nosso objetivo aqui é apenas apontar as convergências entre os ensaístas para fundamentar a questão da escolha desses autores, além da importância de suas produções no campo das ciências sociais, e não de sua influência deles no âmbito do Serviço Social. O livro que pretende contribuir com o debate e a formação de uma nova consciência social, nada mais adequado do que o livro de Paulo Netto (1990), assim mesmo sem a pretensão de esgotar o assunto, oferece textos ou explorar a polémica entre os autores. Nosso objetivo aqui é apenas apontar as convergências entre os ensaístas para fundamentar a questão da escolha desses autores, além da importância de suas produções no campo das ciências sociais, e não de sua influência deles no âmbito do Serviço Social. O livro que pretende contribuir com o debate e a formação de uma nova consciência social, nada mais adequado do que o livro de Paulo Netto (1990), assim mesmo sem a pretensão de esgotar o assunto, oferece textos ou explorar a polémica entre os autores. Nosso objetivo aqui é apenas apontar as convergências entre os ensaístas para fundamentar a questão da escolha desses autores, além da importância de suas produções no campo das ciências sociais, e não de sua influência deles no âmbito do Serviço Social.

ar, cabe apontar a defesa que ambos fazem da democracia, do processo de democratização, como estratégia do socialismo,

Continho (1990, p. 21), a "renovação democrática do Brasil" não pode ser vista como um elemento tático, mas

sim como "conteúdo estratégico" da revolução. Na mesma linha de argumentação, Netto afirma que "a democracia [...] não é degradável ao estatuto de *expediente tático e permutável no bojo do processo revolucionário*" e a defende como valor instrumental estratégico (Netto, 1990, p. 86; grifos no original).

Apesar de não ser nosso objetivo entrar na divergência existente entre os autores, cabe aqui mostrar o que consideramos central nessa polêmica. O ponto nodal de embate está na definição da qualidade do valor que a demonstração possui. Ou seja, para Coutinho ela possui valor universal e para Netto ela se apresenta como um valor instrumental estratégico.

Valor universal versus valor instrumental estratégico — eis o cerne da polémica. Mas o que significa cada uma dessas perspectivas?

Resumidamente, a democracia — ou democratização, como posteriormente formula Coutinho, ao agregar a perspectiva lukacsiana que concebe a democracia como processo e não como estado — (Coutinho, 1992, p. 20), como valor universal pressupõe o entendimento de que ela “contribui para explicitar e desenvolver os componentes essenciais do ser genérico do homem [...] em diferentes formações econômico-sociais” (Coutinho, 1992, p. 21). Ou seja, para o autor, a democracia é o instrumento que possibilita resolver determinadas situações oriundas das divergências existentes na sociedade (capitalista ou socialista) de forma mais positiva para o enriquecimento do gênero humano.

O autor, ao fazer tal assertiva, não está querendo dizer que a democracia socialista será a continuidade da democracia liberal; muito pelo contrário, Coutinho indica que "...impulsionado por condições econômico-sociais mais favoráveis, o processo de democratização poderá alcançar novos patamares no socialismo" (Coutinho, 1992, p. 22). Para o autor, na sociedade socialista teremos a criação de novos institutos democráticos e a mudança de função de alguns velhos institutos. No entanto, afirma que seria equivocado supor que esse novo patamar do processo de democratização só se manifestaria após a consolidação do socialismo, sinalizando que:

Assim como as forças produtivas necessárias à criação de uma nova ordem econômico-social já começam a se desenvolver no interior da sociedade capitalista, também esses elementos de uma nova democracia — de uma democracia de massas — já se esboçam e tomam corpo, em oposição aos interesses burgueses e aos pressupostos teóricos do liberalismo clássico, no seio dos regimes políticos democráticos ainda sob hegemonia burguesa (continua, 1992, p. 22-23).

INSTITUIÇÃO DEMOCRÁTICA E SERVIÇO SOCIAL

A ponderação com a qualidade universal que a democracia no máximo como objetivo-méio, posição de novas relações sociais cuja estrutura e de "lançar sobre a sociedade" (Netto, 1990, p. 86). Ou forma de resolução das socialistas é antecipar e poderia desenvolver e que a democrática, para

No entanto, segundo a oferecer um instrumento humano só pode ser formado em Cerroni, o autor de *democracia condição* s

A democracia-método é uma instituição que [...] permite a livre expressão de opiniões e a democracia condição-social dos indivíduos, a par da livre expressão das suas ideias e iguais chances de intervenção na vida social” (Frederico de Aguiar).

O autor explica que, fundamental, pois evidencia (método) e o ordenamento da crítica à ordem democrática ao método; e determina uma nova ordem sociopolítica da sociedade humana.

Nesses termos, a de-
considerada como ins-
tuição social que só a
classe operária. Foi
econômica do
(Netto, 1990, p. 9)

tral realizada por Netto a essa abordagem refere-se à Coutinho atribui à democracia. Para o polemizador, o pode ser considerada, numa perspectiva socialista, o objetivo-fim do processo revolucionário é a criação de condições que se desenvolverão no seio da sociedade sem conteúdo não se pode vislumbrar sem correr o risco de idade futura as hipotecas ideológicas do presente" seja, para Netto, indicar a democracia como a melhor divergências de opiniões e interesses na sociedade restringir possibilidades que outra ordem societária prática política superior e mais enriquecedora o gênero humano.

do Netto, a construção dessa sociedade que pode vir a ser mais avançada que a democracia para o convívio a partir da própria democracia. Por isso, apoiada trabalhará com as categorias de *democracia-método e social*.

modo é entendida como "o conjunto de mecanismos que permitem, por sobre a vigência de garantias individuais, a realização de opções políticas e sociais". Por outro lado, a social refere-se a um "ordenamento *societário* em que a pressão de opiniões e opções política e sociais, têm uma vir ativa e efetivamente nas decisões que afetam a sociedade (Netto, 1990, p. 84-85; grifos no original).

e essa distinção efetivada sobre a democracia é fundamental para as conexões existentes entre a estrutura política e econômico (condição social); explicita o motivo da crítica capitalista, na medida em que ela se restringe a que é a democracia-condição social que organiza a política que inaugura uma nova etapa do desenvolvimento humano (Netto, 1990).

democracia-método, possível no marco do capitalismo, instrumento privilegiado para construir a democracia e efetiva a partir do momento de tomada do poder e não a partir desse estágio é possível "transformar a forma a criar as condições da democracia-condição social. Em outras palavras, apenas a partir de uma nova

ordem societária é viável possibilitar chances iguais para que *todos* possam participar da gestão da vida social. Segundo o autor, no capitalismo isso não é possível.¹²

Portanto, Netto (1990) reconhece a necessidade da ampliação de direitos civis e políticos no capitalismo para o processo de tomada de poder pelos trabalhadores. A partir do estabelecimento desse novo marco societário, configurado pelo fato de os trabalhadores assumirem o poder político, num quadro de expansão de direitos civis e políticos, potencializa-se a incidência política sobre a estrutura econômica, visando adequá-la às exigências sociais qualitativamente novas, promovendo a socialização da economia, o que, por conseguinte, facilitará a socialização da política, criando um movimento simultâneo e dialético de produção de novas relações sociais.

Apesar de não ser explicitado pelo autor, consideramos que essa abordagem não impede de vislumbrarmos, no contexto do capitalismo, a possibilidade da ampliação de direitos sociais — através de políticas sociais — ser compreendida como um elemento que pode contribuir, também, com a superação da dominação burguesa e a construção da democracia-condição social.

Ou seja, apesar da ampliação de direitos sociais não significar a efetivação da democracia-condição social, ou, de outra forma, apesar de as "políticas que incidem no campo da distribuição não serem capazes de afetar substantivamente o modo de produção" (Netto, 1994b, p. 86), não quer dizer que essa ampliação não seja importante para a construção futura dessa dimensão democrática.

Entendemos que Coutinho, por outro caminho, explicita a relação entre a ampliação de direitos civis, políticos e sociais e a construção do socialismo, a partir do que ele vai denominar de reformismo-revolucionário.

A partir da definição de democracia como sendo a "presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social" (Coutinho, 1997, p. 145), e considerando a articulação

12. Fica nítido que a proposição de Netto não se identifica, em nenhum aspecto, com a visão política sobre a democracia. Apenas abre a possibilidade histórica de numa sociedade sem classes (sem exploração, onde as riquezas produzidas socialmente são usufruídas por todos e o poder esteja efetivamente socializado) poder gerar uma nova forma e conteúdo de gestão societária, radicalmente diferente daquilo que hoje vislumbramos como imaginável a partir das experiências democráticas existentes.

existente entre democracia e processo de ampliação da capitalista. Conforme sa *processo progressivo e permanente a modernidade* — Netto, 1997, p. 158; grifos no original.

Segundo o autor, a história como a história das lutas cidadania em suas dimensões forte reação dos setores capitalistas que possibilita configuração socioeconômica que apesar de limitada, pois sub assegurando direito social e De acordo com a interpretação de que Marx relação à regulação da forma e a possibilidade concreta através de reformas" (Coutinho, 1997, p. 158; grifos no original) vitória da classe trabalhadora sobre a economia política limita o mercado em favor política do trabalho.

Nesse sentido, ocorre uma significativa no processo de um cenário de expansão e foi vinculadas aos interesses dos grupos que se desenvolvem e interesses, por vezes limitados capitalistas. Isso se to do final do século XIX e, atualmente complexa, constitua e estatal, em que os diversos condições para suas respectivas hoje, o desenvolvimento de Coutinho denomina de "estado

e cidadania em sua acepção moderna, temos que o de direitos pode levar a uma colisão com a lógica de Coutinho, "a ampliação da cidadania — esse elemento de construção dos direitos democráticos que caminha por se chocar com a lógica do capital" (Coutinho, *ibid.*).

tória da modernidade pode também ser entendida em termos das lutas sociais travadas pela ampliação dos direitos de cidadania nas áreas da ordem civil, política e social. Tais lutas enfrentaram os interesses dos capitalistas e foram vitórias significativas da classe trabalhadora. Os Estados nacionais passaram a constituir o chamado *welfare state*, a garantia expressa de uma garantia dos direitos de cidadania, subordinada à lógica do capitalismo e, portanto, não propriamente independente.

pretação de Coutinho da obra marxiana, há um
XX, ao se referir à vitória dos trabalhadores em
ada de trabalho, "fundamentou a legitimidade
de obter transformações sociais substantivas
junho, 1997, p. 158), na medida em que percebeu,
alhadora, a vitória da economia política do tra-
fítica do capital. Portanto, conclui-se que o que
das classes subalternas fortalece a economia

do ponto de vista histórico-social uma mudança na luta social. A variação da correlação de forças, fortalecimento das organizações da sociedade civil e trabalhadores, característica de algumas sociedades na fase monopolística do capitalismo, permite que permitam, ou até mesmo se sobreponham aos interesses possíveis, pois a sociedade burguesa a par, principalmente no século XX, tornou-se extremamente um espaço público entre a esfera econômica e projetos de sociedade buscam hegemonia e novas implementações. Essa situação possibilita, e estabelece política de transformação à qual o capitalismo revolucionário.

Esta nova configuração do Estado abriu a *possibilidade concreta* de que a transformação radical da sociedade — a construção de um ordenamento socialista capaz de realizar plenamente a democracia e a cidadania — se efetue agora não mais através de uma revolução violenta, concentrada num curto lapso de tempo [...]. Essa nova estratégia política poderia também ter o nome de “reformismo revolucionário”. Através da conquista permanente e cumulativa de novos espaços no interior da esfera pública, tanto na sociedade civil quanto no próprio Estado, tornou-se factível inverter progressivamente a correlação de forças, fazendo com que, no limite, a classe hegemônica já não seja a burguesia e, sim, ao contrário, o conjunto dos trabalhadores. Nesse novo paradigma de revolução, o socialismo é concebido não mais como a brusca irrupção do completamente novo, mas como um processo de radicalização da democracia e, consequentemente, de realização da cidadania (Coutinho, 1997, p.164; grifos do original).

Nesse quadro de ações voltadas para a socialização da política e socialização da economia, a despeito das divergências entre os autores, o que cabe destacar, mais uma vez, é que ambos defendem a democratização como caminho para a construção socialista.

De acordo com Netto, a democracia não é “[...] um instrumento alter-nativo [...], mas o único que, na sua operacionalização, antecipa um modo de comportamento social genérico que, no desenvolvimento do processo revolucionário, através de rupturas sucessivas, tenderá pela prática política organizada e direcionada pela teoria social, a permear todas as instâncias da vida social” (Netto, 1990, p. 86). Coutinho, na mesma direção, resume a questão citando o documento político para o 18º Congresso do Partido Comunista Italiano (1989), o qual afirma que “a democracia não é *um* cami-nho para o socialismo, mas sim *o* caminho *do* socialismo” (Coutinho, 1992, p. 22; grifos no original).

Cabe sublinhar, como pode ser verificado pela reflexão desenvolvida, que em nenhum momento essa concepção confunde-se com as propostas que vêm na democracia liberal a alternativa histórica insuperável ou com aquelas que entendem que a democracia formal/institucional é o caminho para a construção do socialismo. No entanto, convém explicitar que esse processo de democratização, que pode levar à hegemonia da classe trabalhadora e sua efetivação através da conquista do poder político, *está realizado* no campo da luta de classes. Ou seja, não se trata da construção de *consensos* com base

numa suposta ação fundada r
Habermas (1988).

O processo de construção um dado momento em que o talista deixa de existir e a ditadora; ou seja: implica Netto (1990), pela tomada do p encontramos uma divergência Coutinho não define objetivamente, o momento em que a balhadora. No entanto, para o a questão da transição social capitalista (Netto, 1990, p. 87) a se efetivar tal transição. Parado, explicitar a importância da ordem capitalista e comonstrar que a gestão, como u pensada e implementada como de democratização numa pers

[illegible]

na racionalidade interativa, tal qual formulou

o do socialismo, via democratização, implica elementos fundamentais da sociedade capitalista (hegemonia) passa a ser da classe trabalhadora na transição socialista, identificada, segundo o poder de Estado pela classe trabalhadora. Aqui a central entre os autores, na medida em que, finalmente, em sua proposição reformista-revolucionária dá a efetivação da hegemonia da classe trabalhadora deste trabalho, o central não é precapitalista — o problema da ruptura com a ordem — ou definir a partir de que momento passa a o tema proposto, o que interessa é, por um lado o processo de democratização para a superação da construção do socialismo e, por outro lado, de uma dimensão da intervenção social, pode ser o um dos elementos que compõem o processo de construção socialista.

os que é na disputa política entre as classes em torno do poder de Estado, que se localiza a democratização. Essa disputa, em termos gerais, vincente nas lutas sociais desenvolvidas pelas classes vinculadas à classe trabalhadora, mediadas pelos conflitos do campo democrático-progressista, bem como proposição a construção socialista, compreensão, as intervenções sociais e políticas tenham como objetivo imediato a luta pelo poder se apresentarem como determinação central, configuram-se como ações importantes para venham a contribuir para o fortalecimento e a método e para a construção da democracia-Netto, ou, se quisermos, para a ampliação da democracia-revolucionária, na formulação de ações que possam contribuir com a melhoria das condições subalternas.

A possibilidade de melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, no quadro do capitalismo, já havia sido apontada por Marx (1996b) ao tratar da variação da grandeza do preço da força de trabalho e da mais-valia, quando discute a produção da mais-valia absoluta e relativa. No entanto, Marx, nessa reflexão, relaciona essa melhoria com a expansão da taxa de exploração provocada pelo aumento da produtividade do trabalho. Nesses termos, a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora não está relacionada à diminuição do tempo de trabalho excedente. Ou seja, pode haver melhoria das condições de vida com manutenção ou crescimento da taxa de exploração. Essa mesma questão é tratada pelo autor no capítulo relacionado à lei geral da acumulação. Neste capítulo, Marx levanta a possibilidade de haver elevação salarial no quadro de elevação da produtividade do trabalho, ratificando, assim, a possibilidade de existência da dinâmica da pobreza relativa no âmbito da acumulação capitalista. Conforme sublinha o autor, “se o progresso da acumulação diminui a grandeza relativa da parte variável do capital, não exclui, com isso, de modo algum, o crescimento de sua grandeza absoluta” (Marx, 1996b, p. 255).

Esse debate está relacionado à questão da pobreza absoluta e pobreza relativa na tradição marxista. De acordo com Netto (2007), de forma sintética, podemos dizer que:

A pauperização pode ser absoluta ou relativa. A pauperização absoluta registra-se quando as condições de vida e trabalho dos proletários experimentam uma degradação geral: queda do salário real, aviltamento dos padrões de alimentação e moradia, intensificação do ritmo de trabalho, aumento do desemprego. A pauperização relativa é distinta: pode ocorrer mesmo quando as condições de vida dos trabalhadores melhoram, com padrões de alimentação e moradia mais elevados; ela se caracteriza pela redução da parte que lhes cabe do total dos valores criados, enquanto cresce a parte apropriada pelos capitalistas. Insiste-se em que esta distinção, própria da tradição marxista, não pode ser confundida com a pobreza “absoluta” e a pobreza “relativa”, que expressam outros referenciais teóricos.

Entretanto, Marx também considera a possibilidade de ocorrer aumento do capital variável com retração da mais-valia. “Abstraindo inteiramente elevação do salário com preço decrescente do trabalho etc., seu aumento significa, no melhor dos casos, apenas a diminuição quantitativa do trabalho não pago que o trabalhador tem de prestar” (Marx, 1996b, p. 251). Em seguida,

O autor assevera que essa “diminuição ameaça o próprio sistema”.

Cabe sinalizar que, como ap

... *gross modo*, os movimentos e pelo movimento do exército implica dizer que esses movimentos classes, por exemplo.

Ou seja, além das tendências do capitalismo que indicamos a Teixeira, entende que as condições de ser afetadas, também com retração ou expansão da exploração pela esfera política da luta

Nesse quadro, podemos com trabalho pago (tempo de trabalho não pago (tempo de trabalho excedente indireto do trabalhador, constitui implementadas pelo Estado, com Marx, obviamente, não ter abordado abstrato, a mediação realizada pela renda não afeta em nada a assa cada de retração do trabalho não p de pode ser efetivada a partir da i o que significa dizer que não só pe tema, dado que no próprio espaço luta sindical, também pode propo

A possibilidade da retração d III), quando Marx trata da lei da q conclui de forma enfática que o “d ligado a uma elevação tendencial a exploração do trabalho” (Marx, 15 tendo ao aumento da produtividade da composição orgânica do t “nada mais absoluto do que explie elevação da taxa de salário, empor

uição nunca pode ir até o ponto em que ela conta Teixeira (1995, p. 199),

gerais de salários são exclusivamente regulados industrial de reserva. A expressão “grosso modo” entos são regulados por outros fatores: a luta de objetivos/estruturais do modo de produ- anteriormente, Marx, na interpretação de as de vida dos trabalhadores podem obvia- o resultado da luta de classes. Portanto, a ão da força de trabalho pode ser determi- de classes (Marx, 1996c).

considerar, também, que a ampliação do tra- (necessário) em detrimento do trabalho não (te) pode vir a ser viabilizado pelo salário do, principalmente, pelas políticas sociais o resultado da luta de classes. Apesar de do essa questão, do ponto de vista teórico- Estado para contribuir com tal repartição- ertiva de Marx sobre a possibilidade indi- pago, apenas enuncia que essa possibilida- mediação do Estado. Portanto, da política, ação do Estado, mas principalmente por o da empresa a política, representada pela rcionar essa diminuição.

a exploração é também sinalizada no Livro ueda tendencial da taxa de lucro. O autor ecrescimento tendencial da taxa de lucro está da taxa de mais-valia, portanto do grau de 1986a, p. 182). Esse decréscimo está relacio- le que, por sua vez, está baseado na eleva- apital. Entretanto, Marx, ao afirmar que ar a queda da taxa de lucro a partir de uma também isso possa excepcionalmente ser

o caso” (Marx, 1986a, p. 182), sinaliza que a queda da taxa de lucro pode estar relacionada à elevação da taxa de salário, mesmo que isso ocorra apenas em caráter excepcional.

Considerando, portanto, que o salário total do trabalhador incorpora o salário indireto, principalmente viabilizado pelas políticas públicas sociais, reiteramos a possibilidade de a intervenção no campo da reprodução social poder contribuir para o movimento de tensionamento da acumulação do capital.

Assim temos que tanto no campo da produção — em ações que elevem o trabalho pago (salário direto) em relação ao trabalho não pago —, quanto no campo da reprodução social — que pode ampliar o salário indireto, através, principalmente, de políticas sociais públicas, sob responsabilidade do Estado — é possível, a partir da gestão democrática, contribuir para que ocorra um tensionamento ou, até mesmo, em certas circunstâncias, uma retração da exploração da força de trabalho, realizado por mecanismos que ampliem a participação das classes subalternas nos processos de gestão das organizações, políticas, programas, projetos e serviços estruturados em nossa sociedade.

A atuação no campo da gestão é um desses espaços que não estão diretamente vinculados àquela disputa do poder do Estado, destacada anteriormente. Entretanto, essa atuação, ao se pautar numa perspectiva de *gestão democrática, deve possibilitar, tanto no campo da produção quanto no da reprodução social — seja em organismos empresariais, da sociedade civil ou do aparelho do Estado — desenvolver ações administrativas que venham a contribuir com o processo de democratização*. A gestão democrática, ao mesmo tempo efeito e causa da radicalização da emancipação política, pode contribuir com o processo de construção da emancipação humana, impactando o tempo de trabalho necessário (trabalho pago) e o excedente (trabalho não pago), tensionando, dessa forma, a reprodução ampliada do capital, nos termos antes desenvolvidos. Essas seriam as determinações gerais de uma gestão democrática, na concepção aqui desenvolvida. Vejamos com mais detalhe essa questão.

Gestão democrática

Tendo em vista a reflexão anterior acerca do processo de democratização, no contexto da reflexão sobre emancipação política e emancipação humana, consideramos que a *finalidade da gestão democrática deve ser transformar as*

condições de vida das classes subalternas, éticas, políticos e sociais, visando contribuir para uma finalidade que aponta para uma construção da emancipação política, na perspectiva da emancipação humana.

A finalidade assinalada apresentará gestão deve estar subordinada, não significamente efetivada realiza a finalidade organizacional no qual será implementada de uma forma ou de outra comprometemos dizer que apenas algumas finalidade civil (alguns partidos, sindicatos comprometido com a ordem vigente, posto por definição, já se encontram fora des-

Em outras palavras, essa proposição do capital e, por isso, a possibilidade de elementos que de alguma forma tensionem os meios favoráveis para implementar um organização ou em políticas, programas, direção do campo de inserção (produção organização (empresa, Estado ou organização político orientador da organização (marcializamos aqui o fato de que em dete- será mais difícil trabalhar na perspectiva

No capitalismo, do ponto de vista de existência de uma “gestão” nessa p- no campo da produção como no da re- vimento, atue orientada para a ampliação produção do tempo excedente. Ou seja, próprio capital, mas que em determina- mo de certo limite: o limite de não invia- capital. No entanto, mesmo dentro des- efetivamente tensionar a lógica do cap-

É importante destacar que não est- tem vai se efetivar e seus objetivos ser- resultados forem alcançados é que a ge-

aprofundando e universalizando direitos com a superação da ordem do capital. Intervenção imediata visando à expansão de contribuir com a luta pela

o horizonte (a orientação) ao qual a significando dizer que a gestão imediata proposta, mesmo porque o espaço dada essa perspectiva de gestão está netido com a finalidade capitalista. pouquíssimas organizações da sociedade e associações civis) não possuem o que a empresa capitalista e o Estado, a possibilidade.

ção de gestão é contraditória à ordem de sua efetivação encontra-se em movimento a ordem.

nente adverso, as condições mais ou na gestão democrática numa dada organização ou serviços, também dependentes da sociedade civil) e do projeto manutenção da ordem ou transformação). determinados contextos organizacionais, a gestão democrática que em outros, da economia política, a possibilidade perspectiva ético-finalista exige, tanto produção social, que a gestão, como o tempo de trabalho necessário e a, um movimento antagônico ao das circunstâncias pode ocorrer den- bilizar a dinâmica da acumulação do se limite, determinadas ações podem tal, como já sinalizado. amos dizendo que a gestão democrática atingidos. Ou que somente se a gestão se fez democrática.

A gestão democrática é uma proposta a ser conduzida por gestores, independente da orientação da organização burocrática em que atua (burocracia privada da empresa capitalista, burocracia privada das organizações da sociedade civil, burocracia pública estatal do campo da produção, burocracia pública estatal do campo da reprodução social). Ela é uma perspectiva a ser perseguida pelos gestores comprometidos com a democratização da sociedade.

Nesse sentido, os gestores democráticos viverão, na grande maioria das vezes, em permanente contradição com as finalidades das organizações em que atuam. O gestor, portanto, terá que ter a clareza e a capacidade de operacionalizar ações, no quadro da organização em que atua, que venham a transformar as condições de vida das classes subalternas, através do aprimoramento e universalização de direitos civis, políticos e sociais, visando contribuir com a superação da ordem do capital.

Nesse sentido, entendemos que os recursos necessários e adequados à gestão democrática sustentam-se em dois pilares: no conteúdo e na forma.

Em relação ao conteúdo, o gestor democrático deve sempre *colocar sob o crivo da crítica as finalidades imediatas e mediatas da organização em que atua*, buscando sempre aproximar estas finalidades a um processo que *amplie e universalize as condições de vida das classes subalternas* atingidas pelas ações da organização.

Em relação à forma, entendemos como o *elemento central*, em termos de *recursos gerenciais* a serem empregados, *realizar ações da organização*, nas esferas da direção, organização, planejamento e controle, que tenham a *participação dos membros da própria organização* e, principalmente, dos *usuários/beneficiários* da organização, em seu sentido mais amplo — da política, programa, projetos e serviços — como *eixo fundante*. A participação, portanto, deve ser o elemento essencial dos recursos gerenciais a serem utilizados por um gestor que pretenda realizar uma gestão democrática.

A proposição da participação como eixo fundante do recurso a ser empregado numa perspectiva de gestão democrática encontra-se fundamentada no fato de que as experiências de participação articuladas a processos de mobilização e organização das classes subalternas indicam potencialidades para a construção de dinâmicas sociais que possam vir a contribuir com o desenvolvimento de “hábitos”, no sentido leniniano revisto por Lukács (2008). Esses hábitos são fundamentais para o processo de democratização,

na medida em que venham a “penetrar re- os homens, desde a cotidianidade até as (Lukács, 2008, p. 117). Ao que acrescentar, realizar ações coletivas voltadas para a a mandas, necessidades e interesses das cla

Portanto, considerando essas questões a possibilidade de pensarmos a finalidade a transformação das condições de vida, a atuação de direitos civis, políticos e sociais contribuir com a superação da ordem do c como espaço central da luta por hegemonia revolucionário (Coutinho) ou como contr bucracia-condição social (Netto), implica administração no campo do fortalecimento

A apresentação dessas possibilidades de pluralidades é a tarefa para ser desenvolvidos dois capítulos, que concluem esta uma análise acerca da gestão da empresa social) e da gestão do Estado capitalista civil (campo da reprodução social), para do livro, indicar propostas de intervenção direção e organização para as esferas da

almente na vida material de todos as questões decisivas da sociedade” e os hábitos que venham a potencializar a realização do atendimento das diversas subalternas.

Assim, cabe indicar como conclusão que a gestão democrática voltada para a formação do aprofundamento e universalização das classes subalternas, visando a formação do cidadão, apesar de não se configurar uma nova política, inserida no processo reformista, contribui para a construção da democracia, a possibilidade de concebermos a gestão democrática.

Assim, as teóricas e suas respectivas parcerias, ao longo do livro. Nos primeiros capítulos, desenvolvemos a análise da produção e da organização da sociedade e das organizações da sociedade que possamos, na segunda parte, a análise da produção e da reprodução social.

BIBLIOGRAFIA SUGERIDA

O livro do Professor Victor Henrique Paro, *Administração escolar: introdução crítica* (São Paulo: Cortez, 2006), é indispensável para o aprofundamento do significado da administração em geral. Como a questão relativa à construção da administração em geral, enquanto categoria abstrata universal, remete ao método em Marx, o texto do Professor José Paulo Netto, *Introdução ao método em teoria social* (In: CFEES / ABEPS, *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*, Brasília, CFEES / ABEPS, 2009) é uma excelente introdução ao tema.

Os livros das assistentes sociais e professoras Yolanda Guerra, *Instituições e mentalidade do Serviço Social* (São Paulo: Cortez, 1995), e Cláudia Mônica dos Santos, *Na prática a teoria é outra?* (Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010), oferecem ao leitor fundamentos essenciais para entender com mais profundidade o debate sobre a relação entre a finalidade da gestão democrática e os recursos a serem empregados.

O debate sobre a exploração da força de trabalho e a produção da mais-valia é fundamental para compreender a questão da possibilidade de retração da exploração. Nesse sentido, os capítulos 3 e 4 do livro da Biblioteca Básica do Serviço Social, *Economia Política: uma introdução crítica* (São Paulo: Cortez, 2006), dos professores José Paulo Netto e Marcelo Braz, permitem que o leitor possa, com segurança, fazer a leitura do Capítulo 1 e das seções II, III e IV do Livro I de *O capital*.

Para adentrar no universo weberiano, os livros dos sociólogos Raymond Aron, *As etapas do pensamento sociológico* (São Paulo: Martins Fontes, 1990), e de Anthony Giddens, *Capitalismo e modernidade: teoria social* (Lisboa: Presença, 1990), apresentam um panorama consistente da matéria. Para ler sobre a temática da sociologia da dominação e a tipologia ideal construída por Weber, o capítulo IX do livro *Economia e Sociedade* (v. II. Brasília, UnB, 1999), é leitura indispensável.

Por fim, sugerimos como leitura o pequeno, mais brilhante, artigo, publicado por Karl Marx, em 1844, que trata do debate sobre emancipação política e emancipação humana: *Sobre a questão judaica* (São Paulo: Boitempo Editorial, 2010).

FILMOGRAFIA

Gestão Escolar Democrática — Entrevista com Victor Paro. Duração 1h41m.

Victor Paro expõe suas ideias em entrevista sobre a gestão democrática.

<<http://www.vitorparo.com.br/gestao-escolar-democratica>

Hospital de heróis. Estados Unidos, 1992. Direção de Michael Mann. Duração 1h39m.

Filme ficcional que conta as dificuldades encontradas para executar suas funções hospitalares, quando se trata de salvar a racionalidade instrumental e a racionalidade

a o Prof. Victor Henrique Paro,

bre administração e administração

colar-democrática />

tor: Howard Deuthc. Duração:

ntradas por um grupo de métodos
e oferece à reflexão as contradições
e ética.

PROPOSTA DE EXERCÍCIOS

1 — Considerando o debate acerca da concepção teórico-metodológica de Weber, analise criticamente a afirmação:

“Limitamo-nos a constatar aqui que *todas* as ‘leis’ e construções do desenvolvimento histórico especificamente marxistas naturalmente possuem um caráter de tipo ideal, na medida em que sejam teoricamente corretas. Quem quer que tenha trabalhado com os conceitos marxistas, conhece a eminente e inigualável importância *heurstica* destes tipos ideais, quando utilizados para comparar com a realidade...” (Weber, 1982, p. 118; grifos no original)

2 — Indique três aspectos da concepção materialista dialética da burocracia que a diferencia radicalmente da teoria burocrática weberiana.

3 — Considerando a concepção da gestão democrática, discuta em grupo sobre a gestão da organização em que vocês estagiam ou trabalham, procurando identificar elementos na organização que se aproximam e/ou se distanciam daquela concepção.

CAPÍTULO 2

A gestão no campo da produção e a empresa capitalista

2.1 Origem e desenvolvimento da “administração científica” e a consolidação do capitalismo e do racionalismo administrativo

A produção de mercadorias se inicia sob a forma mais simples. Essa forma consistia basicamente na produção de artesãos livres, cujo trabalho se destinava ao consumo próprio, em que o interesse se centrava sobre o acúmulo de capital.

Sua forma se pode expressar pelo conhecimento de que M é a mercadoria produzida pelo campo da produção obtido com a venda dessa mercadoria e M' a mais-valia obtida com a venda. O dinheiro obtido com a venda do produto da venda. O dinheiro obtido com a venda do produto da venda, exclusivamente.

É o desenvolvimento das trocas que a seguir a produção comercial, que constitui a intermediação entre o produtor e o consumidor, como nos dias de hoje fazem os comerciantes, a produção anterior (mercantil simples), mas também

Esse mercado era por-
es que tinham tudo na
cidade não dispunham
tratava-se de um mer-
escia com estas caracte-
mercados abertos pelas
rcantil mais dependen-
ente econômico, há os
rras esgotadas, e os as-
fundamentais do modo
2006, p. 71). Exemplos
al (1320), o levante [...] na Inglaterra (1381), a
o campesinato calabres
to recorre para compor
, 2006).
a demanda por merca-
produção, quando para
de demanda, criando-se
s trabalhadores passam
ção e dos seus "oficiais
tres ou aprendizes, em
o contemestre e sobre-
s (Marx e Engels, 1982,
o do feudalismo e emergência
sistema feudal que o levaram à
das companhias exportadoras
parentemente estariam mais
e porém esclarecer que enten-
que, houve uma *interação* das
atividade da nova taxa em
ante na interação (Khalil, 1977)

p. 27). Camponeses migrantes da área rural para a cidade e artesãos empo-
brecidos vão constituir a massa de trabalhadores dessas oficinas/fábricas,
enquanto os comerciantes e artesãos enriquecidos vão formar o corpo patro-
nal do modo capitalista de produção nascente.

Nessas condições surge uma nova classe, os capitalistas industriais, por
muitos anos vanguarda do capitalismo moderno, cujo lucro não é mais ge-
rado na operação de compra e venda, no mercado, mas no interior da própria
fábrica, na relação de produção que agora se estabelece. Sua contraparte,
também uma classe que surge das novas condições, é composta de trabalha-
dores despossuídos de bens, senão a *força de trabalho* — energia física e men-
tal e suas habilidades.

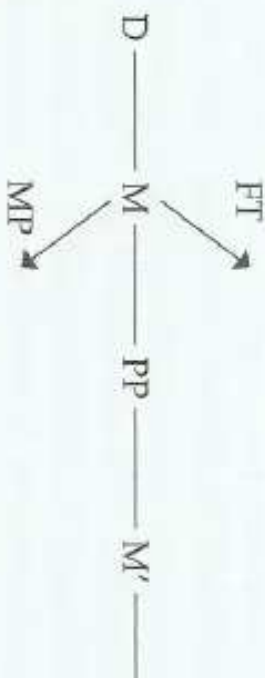
Essa é sem dúvida a grande mudança que se opera. Passa-se do capita-
lismo comercial, que continua a existir, cumprindo o seu velho papel, para
o capitalismo industrial, em que um novo procedimento de produzir, novas
relações de produção, inaugura o modo de produção capitalista.

O lucro industrial, produto das novas relações de produção, é aquele
em que os donos dos meios de produção — instalações, equipamentos, ma-
teriais etc. — contratam a força de trabalho dos despossuídos, através de um
pagamento, o salário.

Esse salário não paga a produção do trabalhador. Paga sua força de
trabalho. Mas essa força de trabalho produz o supostamente necessário para
a sobrevivência do trabalhador e mais: produz o excedente desse necessário.
Durante 14, 10 ou 8 horas o trabalhador produz. Em parte dessas horas, sua
produção é suficiente para cobrir o valor do seu salário. Em outra parte, sua
produção é apropriada pelo capitalista industrial, constituindo o excedente
ao supostamente necessário. Em termos marxistas, diz-se que este exceden-
te é a *mais-valia*.

Esse processo de produção e geração de lucro é frequentemente repre-
sentado por $D - M - D'$, em que D é o capital inicial, M a mercadoria (em
sua totalidade) produzida e D' o capital gerado pela circulação dessa massa
de mercadoria produzida, contendo a quantidade de valor necessária à so-
brevivência dos trabalhadores + o valor excedente. Essa é a razão porque se
fala de *mais-valia*.

A fórmula completa deste processo pode ser visuali-



Onde:

- (1) — dinheiro investido pelo capitalista;
 - (PP) — processo de produção;
 - (M) — mercadorias compradas pelo capitalista para a produção;
 - (FT) — força de trabalho;
 - (MP) — meios de produção;
 - (M') — mercadoria criada pelo processo de produção;
 - (D') — dinheiro acrescido.
- $= M' > M$ (em valor)
 $= D' > D$

Fonte: Netto e Braz, 2006, p. 118.

Não é difícil perceber que a geração de excedente
sempre maior quanto maior for a jornada de trabalho. Rá-
tista e seus representantes na empresa sempre se inter-
tensão da jornada de trabalho e se incomodam profun-
quer paralisação do trabalho. Seja a paralisação fortuita a
a paralisação por força de greves ou manifestações seme-
Nas palavras de Marx,

o capitalista obriga o operário a fornecer um trabalho co-
stado pelo menos médio, de conformidade com a nor-
aumentá-lo o mais possível para lá desse mínimo e exten-
tempo dado, o maior trabalho possível, pois que a inten-
até um grau superior à média lhe é fonte de *mais-valia*. T
prolongar o mais possível o processo de trabalho, para l
é necessário trabalhar para repor o valor do capital variá-
1969, p. 83).

e (mais-valia) será
razão porque o capi-
talismo precisa em forçar a
produção com qual-
quer custo, seja
o longo do dia, seja
à noite.

em um grau de inten-
sidade social. Procurará
aumentar a produtividade,
a eficiência do trabalho
e a produtividade além disso de
aumentar a produtividade
dos homens em que
trabalham, o salário (Marx,

Essa forma de garantir e aumentar a geração de excedente, através do aumento da jornada de trabalho, é conhecida como mais-valia absoluta, como já abordado no capítulo inicial. Isto é, uma mais-valia obtida através do aumento das horas trabalhadas produzindo excedente. Uma jornada longa, de 12, 14 horas, muito presente nos primórdios, mas hoje igualmente praticada dissimuladamente, significa a extensão das horas que produzem excedente. No contexto da reestruturação produtiva mundial e em continuado andamento no Brasil, a jornada de trabalho de muitos setores tem sido expandida, em grande medida com as horas extras e horas dos Bancos de Horas, mas também arbitrariamente, em certa medida, por conta da instabilidade do emprego, cada vez maior. Essa instabilidade fragiliza o trabalhador e o faz aceitar a extensão de sua jornada, muitas vezes sem qualquer remuneração adicional.

Além da mais-valia absoluta, obtida com a longa jornada diária, há também um modo de fazer com que as horas rendam maior produção: a introdução de métodos, técnicas e tecnologias avançadas de produção. Uma hora de trabalho, operando com instrumentos e métodos modernos, eleva consideravelmente a produção, às vezes multiplicando por 2 ou 3 aquela massa de produtos que seria obtida sem esses recursos. Nessas condições, com poucas horas se chega à produção necessária e correspondente ao salário, consequentemente aumentando o número de horas destinadas a produzir excedente. Ao excedente assim produzido, quando se eleva a produtividade do trabalhador dotando-o de métodos, técnicas ou tecnologias avançadas, chama-se mais-valia relativa.

Dessas considerações históricas e teóricas podemos extrair algumas conclusões:

1. Houve um processo evolutivo, à luz do capitalismo, de produção e circulação de mercadoria. Da produção mercantil simples, voltada para a troca de um bem por outro ($M - D - M'$), passou-se à produção negociada com o comerciante, intermediário entre o produtor e o consumidor, em que a figura do lucro em dinheiro aparece e se desenvolve ($D - M - D+$), gerado pela diferença entre $D+$ e D .

Finalmente, o desenvolvimento desse comércio e a necessidade do capitalista garantir o controle da produção a ele destinada, levou ao *apropriamento* do trabalhador na oficina/fábrica, onde o capitalista, dominando os meios de produção e comprando a força de trabalho do trabalhador, vai levá-lo a

produzir um excedente, *mais-valia*, que vendido se converte em dinheiro. Nasce assim o modo de produção capitalista ($M - D - M'$).

2. As novas condições de trabalho, em que o trabalhador trabalha jornadas de 12, 14, 16 horas, sujeito à dominação de terceiro, o controle do dono da fábrica e dos seus "oficiais e suboficiais", contramano, são, para trabalhadores livres ou que assim se comportam, humilhantes, opressivos e dolorosos, às vezes no sentido físico (Huberman, 1970). No caso dos artesãos, que autonomamente produzem suas necessidades, a ponto de trabalharem com jornadas de 12 horas, é certamente uma mudança drástica. Sua predisposição para *cooperar*, mas sim de *cumprir* com o contrato, para se sustentar sua família. Ademais, saber que grande parte de sua produção é apropriada pelo dono da fábrica, sentimento e noção, àqueles naturalizados que nos dias de hoje, certamente aumentava para cooperar, no sentido básico do termo.

3. O excedente, *mais-valia*, lucro, depende do tamanho da jornada de trabalho, sendo maior se maior é a jornada (mais-valia absoluta).

4. Porém, a jornada pode ser mantida em seu tempo (por exemplo), mas o excedente aumentado com a adoção de novas e tecnologias avançadas (ferramentas, equipamentos, instrumentos de trabalho). Esses recursos proporcionam mais produção por hora trabalhada, portanto, chegando-se ao excedente em menos tempo (mais-valia relativa).

Esta introdução de fundo histórico e econômico é necessária para a compreensão do leitor para os dois desafios permanentes da gestão de uma teoria:

— Elevar a produtividade, para obter o máximo de excedente;
— Obter a cooperação dos trabalhadores, para evitar os custos da imposição e da violência para extrair sua produção.

Tudo aquilo que se produzirá sobre gestão da empresa, os termos teóricos ou instrumentais, terá esses dois desafios como ponto de partida e de chegada: elevar a produtividade e obter a cooperação (Gunzel, 2014a). Assim também evidentemente aconteceu com a organização e de administração de que vamos tratar a partir

no lucro na forma (D-M-D').

ador é submetido a outros, exposto ao "risco", capatazes e se sentiam, muitas vezes, a paralisia da palavra administrativa, 4 horas diárias, assim não pode manter vivo e a produção está sendo a época, menos a disposição da jornada de trabalho.

8 horas por dia, métodos, técnicas, instrumentos de trabalho, a jornada de trabalho, em poucas horas, a jornada de trabalho para chamar a atenção capitalista e custos adicionais, a jornada de trabalho, em poucas horas, a jornada de trabalho para chamar a atenção capitalista e custos adicionais, a jornada de trabalho, em poucas horas, a jornada de trabalho para chamar a atenção capitalista e custos adicionais.

A propósito, deve-se falar da subsunção real do trabalho ao capital na expropriação do saber fazer e no ordenamento da produção. Ambos os desafios / objetivos permanentes — elevar a produtividade e obter cooperação — o primeiro pela expropriação do saber, submissão ao controle e dependência econômica, e o segundo, pela obtenção do consentimento, sob força e persuasão, significam expressões da subsunção do trabalho ao capital.

Como dissemos no capítulo 1, a burocracia é a administração do modo de produção capitalista. Mas vale esclarecer que a burocracia, como descrita por Weber, é a representação técnico-ideológica mais abstrata da administração, cujas formas concretas se expressam nas teorias organizacionais. Abstrações como impessoalidade, meritocracia, separação entre a propriedade e a gestão encontram nas leis e regulamentos (mando-obediência) seu veículo de ordenação e nas teorias seus modos de fazer. Exemplificando o que acabamos de dizer: métodos e técnicas de seleção de pessoal e avaliação de desempenho materializam os processos de contratação, as progressões e premiações relativamente impessoais e meritocráticas; planos, programas, padrões, objetivos e metas, a contabilidade e a controladoria, viabilizam a separação entre o proprietário e o gestor, sem que o primeiro perca o controle dos objetivos (produção social e apropriação privada da mais-valia), dos meios (de produção) e dos resultados (o valor e a mais-valia gerados). Tal como sua abstração genérica — a burocracia —, as teorias organizacionais são técnicas e ideologia totalizadas e apresentadas como ciência da gestão. São na verdade *modos operandi* de realizar a dominação de classe, cuja fonte de legitimidade encontra-se na propriedade privada dos meios de produção e para o que a lei é apenas uma forma de expressão, como a subsunção econômica do trabalhador, a violência física e psíquica e o envolvimento ideológico também o são. A administração capitalista enquanto burocracia, portanto, vai se concretizar nas teorias organizacionais que surgem ao longo do tempo.

Destacaremos a seguir aquelas teorias que entendemos constituir os paradigmas centrais da administração capitalista — o taylorismo, o fordismo, a administração flexível e o toyotismo.

2.1.1 A família racionalista: Taylor e Ford

Denominamos *família racionalista* o grupo teórico cujo grande suporte é o racionalismo. O racionalismo é a elevada valorização da razão, como

propriedade e capacidade humanas para responder às grandes questões, enfrentar os desafios e dar solução aos problemas. Corresponde ao tempo, que ultrapassa o ceticismo dominante durante treze séculos, o marco temporal é o século XVII, com a publicação do *Discurso do Método* de René Descartes. Seu desenvolvimento se dará no século seguinte com o *Iluminismo*, movimento abrangente de várias dimensões da vida toda a Europa, no século XVIII. A razão é o recurso e o caminho para grandes soluções e ideias.

É sob esse referencial que se desenvolvem as primeiras teorias organizacionais sistematizadas. Devemos reconhecer que as primeiras abordagens sobre o assunto remontam séculos atrás e podem ser encontradas em Adam Smith, cuja principal obra, *A Investigação sobre a Origem das Riquezas das Nações*, analisa a divisão do trabalho de modo vertical, a partir do método capítulo (Smith, 1958). Mas, a verdade é que, como observamos na formulação completa da teoria da gerência foi realizada por Henry Fayol no século XIX e princípios do século XX" (Braverman, 1977).

O taylorismo

O *taylorismo* é o conjunto de elementos técnicos e ideológicos desenvolvidos por Frederick Taylor, no final do século XIX e início do século XX, que se tornou o modelo de trabalho em suas experiências e formulações. Em várias vezes em articulação, outros autores da época contribuíram com o movimento e as criações de Taylor, como Frank Gilbreth e sua mulher, Lillian Gilbreth, e Henry Gantt (*Industrial Leadership*, 1916; *Organizing for Work*, 1917) e seu companheiro na mineradora Midvale Steel.

Portanto, quando tratamos do *taylorismo*, estamos nos referindo ao paradigma para o qual concorreram vários formuladores, do qual a expressão mais completa.

- Ademais, duas heranças teóricas são tacitamente pressupostas:
- a) o trabalho como fonte de criação do valor — o *valor-trabalho*;
 - b) a divisão do trabalho e a consequente especialização e diferenciação importantes da produtividade.

O *taylorismo*, como dito anteriormente, é técnica e é ideologia, e sua representação é o *Princípio da Administração Científica*.

1980) e se apresenta como uma contribuição ao desafio colocado por Theodore Roosevelt, presidente dos Estados Unidos, de 1901 a 1909, que, em discurso citado por Taylor, falou da ineficiência e desperdício da economia americana, no início do século XX.

A pretexto de responder ao presidente, com solução para o problema diagnosticado, a ineficiência, Taylor produz uma bateria de procedimentos metodológicos e orientações político-ideológicas destinados a elevar a produtividade e obter cooperação.

Devem-se entender os procedimentos metodológicos e as orientações como linhas de ação e comportamentos que se combinam e se potencializam, assim como se potencializa a produtividade com a cooperação. Mas para efeito didático, serão destacados esses elementos por sua preponderância, considerando-se alguns como destinados essencialmente a elevar a produtividade e outros como dirigidos principalmente a obter a cooperação dos trabalhadores.

O primeiro conjunto metodológico tem como ponto de partida a exploração do conhecimento do trabalhador, que se expressa no saber fazer, nos movimentos feitos para produzir e no tempo que é necessário a essa produção. Por isso, o método usado por Taylor, criado por Gilbreth (*Motion Study*, 1911), ficou conhecido como Estudo de Tempo e Movimentos.

O *Estudo de Tempo e Movimentos* é a aplicação à administração de empresa do racionalismo cartesiano combinado com o empirismo — a ciência moderna. São três dos quatro passos cartesianos — observação, análise e síntese — a que se acrescentam a verificação empírica, prática. É isso que faz Taylor com os seus operários. Observa-os, analisa os seus movimentos, sintetiza/conclui suas ideias sob a forma do aperfeiçoamento daqueles movimentos e, a seguir, testa sua nova forma com o operário, medindo o tempo, o novo e menor tempo, exigido para produzir o bem.

Por isso ele orienta os dirigentes à “coleta deliberada [...] da grande massa de conhecimentos tradicionais, que no passado estava na cabeça dos operários e que se exteriorizava pela habilidade física que eles tinham conseguido pelos anos de experiência” (Taylor, 1980, p. 49). Feita essa coleta, cabe “registrá-la, classificá-la e, em numerosos casos, reduzi-la finalmente a leis e regras, até mesmo expressas por fórmulas matemáticas [...] isto pode ser considerado como o desenvolvimento de uma ciência que substitui o velho sistema de conhecimentos empíricos” (Taylor, 1980, p. 80). É o que faz

Thaylenberg dizer que “o estudo do tempo, a cronometragem definida como pedra angular de seu [Taylor] sistema de ‘racionalização’ do trabalho” (Thaylenberg, 1971, p. 16).

Por esse meio, Taylor se apropria do conhecimento do trabalhador a partir do ponto de partida de sua ciência. Assim, ele pode definir o tempo-padrão para produzir um bem. É daí que se associa o cronômetro ao trabalho. E, efetivamente, a unidade de tempo funciona como medida científica do aperfeiçoamento obtido. O tempo-padrão é aquele tempo considerado o melhor tempo obtido pelos movimentos racionalizados para a produção de um bem.

Através do tempo-padrão pode-se obter duas referências:

- a produção-padrão de uma turma de trabalhadores, operar determinada quantidade de horas/homens (h/h) pelo tempo-padrão;
- o homem de primeira ordem, trabalhador mais produtivo, que ultrapassa a produção média, e que serve como exemplo para o treinamento dos demais.

É esse homem de primeira ordem ou de primeira classe, como algumas traduções, que vai inspirar a figura do operário padrão, airado, objeto de competições e prêmios em vários países, inclusive no Brasil, pode-se falar do uso do homem de primeira ordem para estimular o trabalho, em fábricas, lojas e bancos, seja pelos prêmios anunciados, seja pela menção nos *house-organ* ou foto exposta à admiração de colegas e clientes. Mas a observação permitiu perceber que o cálculo da produção com a simples operação de *h/h versus* tempo-padrão não corresponde à realidade. Há uma queda no rendimento do trabalho com o passar do tempo, pelo efeito da fadiga.

A *lei da fadiga* será um objetivo de Taylor, alcançado através do método de estudo de tempo e movimentos. Por observações e estudos matemáticos, Taylor chega à conclusão de que períodos de trabalho e períodos de descanso devem ser alternados para que o rendimento do trabalho seja maximizado. Ele alerta que sua referência de estudo é o trabalho pesado, corrigidores de lingotes de ferro. Sua advertência quer dizer que pela natureza de tarefa há uma dada necessidade de trabalho e repouso.

Por esse conjunto de conclusões — tempo-padrão, produção-padrão, *lei da fadiga* — fica evidente que a tarefa é o objeto de estudo inicial da a-

tração científica. Por isso, Taylor escreve que “a ideia da tarefa é, quicá, o mais importante elemento na administração científica. O trabalho de cada operário é completamente planejado pela direção” (Taylor, 1963, p. 38). Há uma combinação prática entre o estudo da tarefa e a expropriação do conhecimento do trabalhador, dado que o estudo de tempo e movimentos se dá sobre o trabalhador executando a tarefa. Além disso, como vemos, assim se pode introduzir a separação rigorosa entre pensar e fazer, planejar e executar, traço forte do taylorismo: “o trabalho [...] é completamente planejado pela direção”.

Estudar a tarefa, seus movimentos, o tempo de sua produção, a necessidade que tem de repouso, definir as determinações geradas por esse estudo, dentre elas a preparação da equipe, é o trabalho da direção. Para acompanhar esse processo e garantir o padrão definido, existe a *supervisão funcional*. Não basta existir um chefe de turma, que comanda os trabalhadores. É preciso haver uma supervisão, oriunda da alta administração, a administração *tout court*, uma supervisão especializada para acompanhar e garantir que o processo de produção transcorra como planejado.

Mais tarde, a supervisão funcional seria criticada por Fayol, em seu livro *Administração geral e industrial* (Fayol, 1990), quando o autor francês vai desfender o comando único das turmas feito pelo chefe de turma. Para Fayol, a supervisão funcional seria uma intromissão de terceiros, de certo modo promovendo a diminuição do respeito dos subordinados pelo chefe.

Entretanto, a supervisão funcional continuou a ser usada, até os dias presentes.

Um destaque é merecido em relação às ferramentas, que despertaram em Taylor especial atenção. Cabe aqui lembrar a observação de Marx de que o rendimento do trabalho não depende apenas das habilidades do trabalhador, mas também das ferramentas com que trabalha (Marx, 1969). O uso de uma chave-de-fenda cuja ponta é bem menor que a fenda pode gerar segundos de tempo desperdiçados, que ao mês serão minutos e ao ano, ao metuculozo Taylor, pode ser um desperdício insuperável. Sua atenção com as ferramentas, além de uma leitura particular do taylorismo, vai estimular Moraes Neto a dizer que “isto foi tudo o que permitiu o taylorismo: levar ao máximo desenvolvimento o processo de hiperespecialização das ferramentas esboçadas na manufatura” (Moraes Neto, 1989, p. 97).

Finalmente, ainda no campo dos métodos e técnicas destinadas a, em primeiro plano, elevar a produtividade, está o *sistema de remuneração por peça*.

O sistema de remuneração por peça é uma das formas de remuneração da força de trabalho. Várias formas são usadas na vida das empresas e produção ou serviço. Diárias, empreitadas, salário mensal, remuneração por peça etc. Nesse último caso, eleito por Taylor como a melhor opção, trata-se de uma forma de remuneração em que o pagamento se efetiva pela quantidade de peças produzidas, cujo custo é pré-fixado. Se uma peça vale R\$ 1, significa dizer que ao final de uma jornada de trabalho em que o trabalhador produziu 50 peças, sua remuneração será R\$ 50,00. É evidente que a natureza da tarefa pode dificultar a definição do que seja uma peça. Ou dificultar a fixação do custo de uma unidade de serviço. Tomemos, por exemplo, o trabalhador da manutenção de um prédio. Ele poderá ser chamado a atender casos diferenciados, como um problema no sistema elétrico, ou no sistema hidráulico, ou relativo ao fornecimento de gás, ou ainda relacionado com uma parte da alvenaria do prédio destruída por acidente, enfim, tipos diversos de atendimento. Nesse caso, seriam fixados variados valores de acordo com a complexidade ou peso ou risco da tarefa. Frequentemente, isto é utilizado a tempo, medindo-se pelo tempo necessário a execução da tarefa todo modo, a opção pela remuneração por peça pode exigir do planejador da tarefa alguns ajustes e adaptações contratadas com o trabalhador.

Marx, nos *Grundrisse*, comenta que “o sistema de pagamento do trabalho por peça dá certamente a aparência de que o trabalhador recebe a parte determinada do produto” (Marx, 2011, p. 221).

Isso explica porque Taylor escreverá que “o operário médio deve ser o que produziu e claramente o que ganhou no fim de cada dia, caso desejasse que trabalhe bem” (Taylor, 1963, p. 88).

Taylor escreveu um texto dedicado ao assunto, *A rate piece system* (1889), apresentado na *American Society of Mechanical Engineers*, em que explica detalhe o que chama de “trabalho por peça com gratificação diferenciada” (Taylor, 1963, p. 85). Em síntese significa a fixação de um valor por peça produzida para uma determinada produção-padrão desejada e outro valor para uma produção considerada aquém da capacidade: “O operário recebe 33 centavos por peça, se fizesse 10 por dia, e somente 25 centavos, se produzisse menos de 10”, como diz a nota de rodapé dos *Princípios da administração científica* (Taylor, 1963, p. 85). “Neste sistema”, diz Taylor, “o salário de cada operário era aumentado proporcionalmente ao rendimento e também aliado ao perfeito acabamento do serviço”. Para ele, “a percentagem diferenciada

trouxo como resultado um grande aumento da quantidade e também simultaneamente melhora notável da qualidade do trabalho" (Taylor, 1963, p. 85).

Desta maneira, Taylor introduzia um mecanismo de materialização de seu apelo à cooperação do trabalhador — preocupação constante de sua obra.

Sua consciência de que era necessária a obtenção dessa cooperação se expressou também em vários "discursos" cujo objetivo central era o combate a todas as formas de manifestação crítica à exploração do trabalho. São repetitivas as críticas aos sindicatos e seus dirigentes, aos democratas, aos "filantropos" e a todos os quanto apontam para as longas jornadas, as formas aviltantes sob que trabalham os operários, enfim, as condições gerais de submissão humana em que consiste o trabalho assalariado. Em particular, era a luta de classes também combatida, sob a afirmação de que não havia antagonismos entre patrões e empregados. Essa concepção pertencia aos sindicatos e políticos cujo objetivo era estimular a ineficiência entre os trabalhadores, segundo Taylor.

É essa a dimensão ideológica que se destaca em sua obra, conforme dissemos antes. Seja nos *Princípios de administração científica*, seja anteriormente em *Administração de oficinas* são muitas as passagens em que pontificam discursos ideológicos. Eles visam naturalizar as relações sociais de produção do capitalismo, contestar as denúncias de desigualdade e rejeitar a hipótese de luta de classes, antagonismo estrutural entre patrões e empregados.

Em 1913, Taylor presta depoimento na Comissão do Congresso Americano e ali, respondendo ao Presidente da Comissão, explica que "a organização científica não pode existir se não existe ao mesmo tempo uma certa filosofia" (Guerreiro Ramos, 1949, p. 65). Em *Princípios...* ele vai expor esta "certa filosofia" dizendo que

a maioria desses homens crê que os interesses dos empregadores e empregados sejam necessariamente antagônicos. A administração científica tem, por seus fundamentos, a certeza de que os verdadeiros interesses de ambos são um, único e mesmo: de que a prosperidade do empregador não pode existir [...] se não for acompanhada da prosperidade do empregado (Taylor, 1980, p. 30).

Mas, cauteloso, páginas adiante, ele vai alertar para as situações em que essa prosperidade não é possível, dizendo que "como certos indivíduos nascem preguiçosos e ineficientes, outros antipáticos e grosseiros, como há

vício e crime, também sempre haverá pobreza, miséria e infelicidade" (Taylor, 1980, p. 43).

Ele também atribui os problemas sociais e o desemprego à indolência e ao hábito de *fazer certa*, isto é, trabalhar em ritmo lento, propositadamente. Segundo ele, isso ocorria porque "a grande maioria dos operários acredita que se eles trabalhassem com a máxima rapidez fariam grande injustiça à classe operária, arrastando muitos homens ao desemprego" (Taylor, 1980, p. 34).

Em página anterior, ele já fizera a acusação, cercanda-a de alusão ao esporte, em comparação que faz total abstração da diferença entre uma equipe esportiva e um grupo de trabalhadores assalariados:

Os ingleses e americanos são os povos mais amigos dos esportes. Sempre que um americano joga basquetebol e um inglês joga cricket pode-se dizer que eles se esforçam, por todos os meios, para assegurar a vitória à sua equipe. [...] o trabalhador vem ao serviço, no dia seguinte, e em vez de empregar todo seu esforço para produzir a maior soma possível de trabalho, quase sempre procura fazer menos do que pode realmente (Taylor, 1980, p. 32).

Ele vê os sindicatos na origem desse comportamento: "quase todos os sindicatos organizam ou estão organizando normas destinadas a diminuir a produção dos operários" (Taylor, 1980, p. 34). Além disto, "os homens que têm grande influência nas classes obreiras, os líderes trabalhistas, bem como pessoas com sentimentos filantrópicos que os ajudam, propagam diariamente este erro, afirmando que os operários trabalham demais" (Taylor, 1980, p. 35).

Este já era um tema de sua obra passada, *Administração de oficinas*. Nela dizia que

É um fato curioso que o primeiro sentimento exteriorizado pelas pessoas a quem se descreve este sistema, especialmente aquelas com inclinações filantrópicas, foi de lástima pelos trabalhadores inferiores que perdiam seus trabalhos para dar lugar aos trabalhadores de primeira classe. Esta simpatia está completamente fora de lugar (Taylor, 1945, p. 60).²

² Por questão de ordem didática, adotamos traduções livres de todas as citações de bibliografia que não estiverem em português. Os intervenientes em verticais a versão original poderão recorrer à bibliografia citada nos referidos textos bibliográficos.

O combate a essas concepções coloca-se para Taylor como algo que está diretamente associado ao sucesso da administração científica. Seu esforço de fazer a luta de classes, negando-a como tal, é a base concreta para sua "certa filosofia" da cooperação de classes no trabalho.

Taylor expressa isso em Administração de oficinas, de um modo abso-lutamente claro: "O grande propósito da nova organização é o de produzir duas mudanças transcendentais nos trabalhadores. Primeiro: uma revolução completa em suas atitudes mentais em face dos seus patrões e o trabalho; segundo; como resultado dessa mudança mental, um aumento tal em sua determinação e atividade física" (Taylor, 1945, p. 133).

É acrescenta: "O novo sistema transforma seus patrões de antagonistas em amigos, que trabalham tão vigorosamente quanto seja possível junto a eles, empurrando todos na mesma direção" (Taylor, 1945, p. 134).

Mas tudo isso não resiste ao verdadeiro objetivo e páginas adiante ele vai esclarecer que "todos os trabalhadores deverão ter em conta que toda oficina existe em primeiro termo, em último e em todo momento com o propósito de proporcionar benefícios a seus patrões" (Taylor, 1945, p. 146).

Ele combate todas as formas que possam questionar a empresa e seu propósito fundamental. Esse combate se estende às alternativas que fazem parte do ideário de classe dos organismos de representação dos trabalhadores, seus sindicatos e seus partidos.

Por isto, Taylor dirá que

os experimentos de cooperativismo têm fracassado, e creio que estão destinados a fracassar em geral [...] nenhuma forma de cooperação foi até agora pensada em que a cada indivíduo se permita um campo de ação livre para sua ambição pessoal. A ambição pessoal tem sido e seguirá sendo sempre um incentivo mais poderoso que o desejo de bem-estar geral. Os poucos boas vidas que aproveitavam e participam igualmente dos lucros arrastaram no sistema cooperativista os melhores trabalhadores para baixo, ao seu nível inferior (Taylor, 1945, p. 39).

A compreensão de que as relações sociais de trabalho sob o capitalismo exigem além de força, consentimento, é uma expressão do que diria Gramsci, tempos adiante: "a supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como 'domínio' e como 'direção intelectual e moral'" (Gramsci, 2002, p. 62). Ou ainda "o exercício 'normal' da hegemonia [...] caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado"

(Gramsci, 2000, p. 95). Essa questão da obtenção do consentimento por via das ideias, barganhas e concessões é objeto do capítulo anterior, quando se trata dos meios utilizados pela classe dominante para alcançar legitimidade.

Taylor não precisaria saber disso pelo filósofo, como jamais haveria de saber por ele. Quando Gramsci escrevia os *Cadernos do cárcere* Taylor já havia falecido. A necessidade de obtenção do consentimento ou algo parecido, para o exercício da direção, está na materialidade da vida social e do trabalho. Como diria Marx, nos *Grundrisse*: "em toda ciência histórica e social, no curso das categorias econômicas, é preciso ter presente que o sujeito, aqui a moderna sociedade burguesa, é dado tanto na realidade, quanto na cabeça" (Marx, 2011, p. 59).

O fordismo

A moderna empresa capitalista vai se consolidar com o fordismo. É quando a noção de produção e circulação (circularidade) entre a fábrica e o mercado adquire seu tratamento mais adequado.

O valor é produzido no interior da empresa, sob a forma de mercadoria. Entretanto, é na circulação da mercadoria que se verifica a conversão do valor em dinheiro acumulado, isto é, D'.

O valor se movimenta, "assumindo ora a forma do dinheiro, ora a forma da mercadoria, porém conservando-se e expandindo-se nessa mudança" (Marx, 1985, p. 174). Ele tem nesse processo a dupla forma de dinheiro e mercadoria, mas a identidade líquida, que lhe empresta a plasticidade de se converter em variadas mercadorias, "essa forma ele encontra apenas no dinheiro. Este constitui, por isto, o ponto de partida e de chegada de todo processo de expansão do valor" (Marx, 1985).

O dinheiro D se faz mercadoria M para se tornar mais dinheiro D'. Ponto de partida e ponto de chegada, o dinheiro retoma a circulação do capital sob as suas duas formas. A produção tem esse sentido, razão porque Marx dirá que "estava pressuposta à circulação uma produção que criava valor de troca só como excedente" (Marx, 2011, p. 198). É isso que faz com que Zizek diga "ter Marx precisado de Hegel para formular a lógica do capital" (Zizek, 2013, p. 195). Provavelmente o pensador esloveno estava lembrando alguma das muitas passagens hegelianas em que a circularidade é referida, dado que "o fim mostra essa prioridade de si mesmo, porque

através da alteração que o agir operou, nada resultou que já não fosse" (Hegel, 1992, p. 169). Ou, nas palavras do próprio Marx, "no final do processo não pode emergir nada que, em seu início, não aparecia como seu pressuposto e condição" (Marx, 2011, p. 237).

É com o fordismo e a sua capacidade de produção em grande escala, além de recursos por ele criados para a celeridade da comercialização, que se vai ter a viabilidade dessa circulação em mercado populoso e pobre, como aquele que se construiu com o êxodo rural e a imigração. Nos primeiros anos do século passado, o século XX, mais de 15 milhões de imigrantes chegaram aos Estados Unidos, coisa que se potencializou com a primeira grande guerra, aberta de 1914 a 1919 (Hobsbawm, 1995).

Além disso, Ford desenvolve a maquinaria, dando a ela o seu sentido mais avançado de submeter coletivamente os trabalhadores, em ritmo acelerado e controlado de tal modo a reduzir extraordinariamente o hiato de trabalho — aquele tempo desperdiçado entre uma operação e outra.

Toda a experiência fordista se dá na Ford Company, empresa produtora dos automóveis Ford. É ali que Henry Ford realiza suas tentativas de criar um sistema de produção que obtivesse elevada produtividade e igualmente a qualidade necessária para se colocar no mercado fortemente fechado dos automóveis.

A elevação da produtividade, capaz de aumentar consideravelmente o excedente, verifica-se com a introdução da linha de montagem em 1913. A *linha de montagem*, que Ford chamava de "estrada móvel", consistia de uma esteira rolante, comandada automaticamente, onde se punha um chassi sobre o qual incidiam os vários operários colocados ao longo da esteira. A chave técnica da questão estava em impor um ritmo comum a todos os trabalhadores, que com operações muito simples, colocavam-se na exata posição a que Marx denominou "apêndice da máquina".

Agora, não é o "oficial" ou o dono da fábrica que impunha presencialmente a rapidez nas operações. A máquina imprime o ritmo aos trabalhadores e se torna a referência, diferentemente da circunstância taylorista, em que o homem imprimia o ritmo à máquina, sua ferramenta. Não é o homem de primeira ordem que baliza a produção, mas a máquina. Não há homem de primeira ordem a ser seguido como exemplo, mas um trabalho coletivo, mecanizado, mecanizando-se o próprio homem.

Nas palavras de Marx,

Na cooperação simples e mesmo na cooperação fundada na divisão do trabalho, a supressão do trabalhador individualizado pelo trabalhador coletivizado parece ainda ser algo mais ou menos contingente. [Porém] a maquinaria [...] só funciona por meio de trabalho diretamente coletivizado ou comum. O caráter cooperativo do processo de trabalho torna-se uma necessidade técnica imposta pela natureza do próprio instrumental de trabalho (Marx, 1985, p. 440).

Esse caráter compulsório do novo sistema, que despersonaliza a ação produtiva e a submete aparentemente ao comando da máquina, é percebido por Ford:

pouco a pouco se criou um sistema impessoal, onde o operário perde a sua personalidade e se converte em uma peça do sistema. [Isto] surgiu como de geração espontânea. Estava como um germe latente e imprevisível, oculto na origem do sistema, e só veio a luz quando o sistema se desenvolveu prodigiosamente (Ford, 1925, p. 187).

Quando comparamos as duas passagens, a análise de Marx e o comentário de Ford, vendo sua enorme semelhança, entendemos o significado do que diz o pensador alemão ao afirmar que "a moderna sociedade burguesa, é dado tanto na realidade, quanto na cabeça".

Essa nova situação, em que todo um grupo social se encontra atrelado à máquina, que faz Braverman referir-se ao "aceleramento do índice de produção". Ele observa que com a linha de montagem mecanizada "o controle que a gerência conseguiu, de um só golpe, sobre o ritmo da montagem [...] podia agora dobrar e triplicar o índice" (Braverman, 1977, p. 131). Concluindo sua análise do fordismo, Braverman destaca esse *golpe* dizendo que ele significava, para Ford, "submeter seus trabalhadores a uma intensidade extraordinária de trabalho" (Braverman, 1977).

A mecanização trazida por Ford não tem, portanto, o sentido de proporcionar menos esforços aos trabalhadores, como efetivamente poderia ter acontecido. A lógica que comanda o capitalismo, no essencial, não compreende o desenvolvimento das forças produtivas com esse objetivo, mas sim com o objetivo de elevar a produtividade e aumentar o excedente. Se algum objetivo a ser proporcionado ao trabalhador, sem prejuízo, mas a favor do

“aceleramento do índice de produção”, tanto melhor. É por isso que Marx vai afirmar que o emprego da maquinaria “como qualquer outro desenvolvimento da força produtiva do trabalho, tem por fim baratear as mercadorias, encurtar a parte do dia de trabalho de que precisa o trabalhador para si mesmo, para ampliar a outra parte que ele dá gratuitamente ao capitalista. A maquinaria é meio para produzir mais-valia” (Marx, 1985, p. 424).

Ford tem consciência disso e expõe o processo evolutivo que promoveu em sua empresa, quando efetiva, em sucessivas intervenções, a diminuição do tempo necessário à montagem dos magnetos, do motor e do chassi. Em particular sobre o chassi, ele explica que “até então, o mais que conseguíamos fora montá-lo em 12 horas e 28 minutos. Experimentamos arrastá-lo por meio de cabos e rolos [...] seis operários viajando dentro dele, iam tomando as peças dispostas pelas margens do caminho”. Assim, conclui ele, “esta experiência, ainda que grosseira, reduziu o tempo a 5 horas e 50 minutos, por chassi” (Ford, 1964, p. 66). Mas não parou aí: “no começo de 1914, o tempo de montagem desceu a uma hora e trinta e três minutos”.

Como já se colocara anteriormente para Taylor, Ford também assume como seu princípio, a *produtividade*. Isto é, a produção cada vez maior, agora alcançada no mesmo tempo de jornada de trabalho, graças aos novos métodos, técnicas e instrumentos, principalmente a linha de montagem. É essa produtividade que vai “baratear as mercadorias, encurtar a parte do dia de trabalho de que precisa o trabalhador para si mesmo, para ampliar a outra parte que ele dá gratuitamente ao capitalista” como disse Marx em passagem anteriormente citada.

A referência que faz Marx ao barateamento das mercadorias, obtido com o emprego de forças produtivas desenvolvidas, como é o caso da linha de montagem, está diretamente associada à questão da circulação, em mercado cuja massa de consumidores é em geral pobre.

Isso estava presente em Ford e por isso mesmo ele observa que “toda vez que, sem prejuízo da qualidade, se diminui o preço de um carro, cresce o número de compradores” (Ford, 1964, p. 119). Ele administra a elevada produção, centenas de milhares de automóveis, optando por ganhos de escala e não pelo aumento da margem de lucro por unidade. Isso lhe permite articular produtividade com redução de preço. Essa estratégia revela uma concepção de produção-circulação consistente. A produção da Ford enquanto cresce de 1909 a 1916, passando de 18.664 a 785.432 carros, vai proporcionando a redução do preço unitário do produto, que praticamente despenca

de US\$ 900 a US\$ 360. Conforme ele diz “a redução dos preços avoluma os negócios [...] graças à brevidade do ciclo do negócio e ao grande volume das vendas, os lucros têm sido grandes. O lucro parcial por artigo é mínimo, mas o total é enorme” (Ford, 1964, p. 118). Entenda-se como “ciclo do negócio” o processo que tem origem na produção e se conclui no mercado — “das minas ao vagão de embarque”, “carro pronto” e “entregue ao comprador”. Esse ciclo, segundo ele, passou a “3 dias e 9 horas, em vez dos 14 dias que antes tínhamos como recorde de rapidez” (Ford, 1964, p. 275).

Entre os seus princípios de administração de empresas, aqui se encontra o princípio da intensificação, que consiste exatamente na diminuição do tempo de conclusão do ciclo do negócio — produção e circulação — da forma mercadoria à forma dinheiro. Quanto mais rápido conclui-se o ciclo, mais rapidamente realiza-se o lucro. Além disso, mais ciclos de lucro se podem obter em dado tempo.

Para isso, uma das condições necessárias é certamente a garantia da disponibilidade de materiais e componentes. Esses materiais e componentes são produzidos sob o comando da empresa que dispunha de unidades produtoras de cada um deles — mineradora para fornecer metal, usina para fazer com o minério as peças e as chapas, montadora para compor o produto final, uma rede de lojas para comercializar o produto e, mais adiante, uma linha de financiamento, ao estilo de um banco, para viabilizar o crédito dos seus clientes.

Por isso, é comum a referência ao fordismo como um sistema produtivo verticalizado. Essa verticalização compreendia os três setores: primário, secundário e terciário.



Aquilo que não era produzido pelo seu sistema básico, como, por exemplo, os rádios de automóvel, levavam-no a incorporar outras empresas produtoras de componentes secundários, tendo em vista garantir o fornecimento de modo adequado e a tempo.

Como observa Gounet, comentando a adequação e precisão dos componentes do carro Ford, “para obter esse resultado e ter os componentes exatos, adaptáveis aos seus carros, Ford precisa comprar as firmas que fabricam as peças. É dessa maneira que o empresário se atrai à integração vertical, ou seja, ao controle direto de um processo de produção, de cima a baixo” (Gounet, 2002, p. 19).

A prontidão da passagem de um a outro setor fazia parte dessa concepção de celeridade do ciclo de negócio. Mas também fazia parte de uma visão de economia de custos de estocagem. Sua conhecida e envaidecida frase “o minério sai da mina no sábado e é entregue sob a forma de um carro, ao consumidor, na terça-feira, à tarde” (Ford, 1964, p. 77) é a expressão de sua determinação em operar com baixo estoque, configurando o que seria divulgado mais tarde como o *princípio da economicidade*.

Seu objetivo é sempre contar com os elementos e componentes da montagem no momento em que ela acontece. Isso certamente faz de Ford um precursor do *just-in-time*, o modelo toyotista que faria sucesso décadas depois. A diferença consiste em que, ao contrário da verticalização fordista, a fábrica Toyota opera com fornecedores e terceirização, constituindo uma rede horizontal.

Comentando o princípio da economicidade, diz Guerreiro Ramos, citando o próprio Ford, que “o princípio da economicidade permite ‘excluir o tempo perdido para a matéria’. A matéria desperdiçada pode ser recuperada, mas o tempo desperdiçado deixando a matéria imobilizada, jamais pode ser recuperado” (Guerreiro Ramos, 1949, p. 83). Ele explica que “para Ford, o tempo é a expressão da energia humana e o *stock* inútil representa um trabalho humano armazenado”.

As condições de trabalho na Ford, a despeito dos avanços tecnológicos realizados, não propiciavam qualquer alívio ao trabalhador, antes o contrário. A intensificação do trabalho, em busca da produtividade máxima, exigia esforços igualmente intensos e extenuantes. Segundo Morgan, estas condições desumanas de trabalho levavam cedo ao esgotamento, provocando grande *turnover*, rotatividade, seja por iniciativa do próprio trabalhador, que se demitia, seja por iniciativa do próprio Ford, que os demitia. Nas palavras de Morgan, “quando Henry Ford estabeleceu sua primeira linha de montagem para produzir o Modelo T, a rotatividade dos empregados subiu para aproximadamente 380% ao ano” (Morgan, 2002, p. 47).

As seções de trabalho ficavam desprovidas de trabalhadores, inviabilizando a produção nos termos desejados por Ford. Observa Braverman que podemos assim perceber “a repulsa natural do trabalhador contra a nova espécie de trabalho”, referindo-se aos padrões da linha de montagem.

O próprio Ford reconhece essa limitação do seu método e procura com incentivos materiais atrair trabalhadores para sua empresa. Conforme sua narrativa, “em 1914, contávamos com 14 mil empregados e para manter este contingente era preciso contratar 53.000 por ano. Em 1915, só contratamos 5.508 homens [...]”. Segundo seus próprios cálculos, “se continuássemos com o número anterior de entradas e saídas de operários, seríamos obrigados, nas condições atuais, a contratar 200.000 homens mais ou menos por ano, o que tornaria ao impossível” (Ford, 1925, p. 173). Por isso, ele eleva o salário a US\$ 5 ao dia e acrescenta a esse valor um adicional que caracteriza como “participação nos lucros”. Tratava-se de dobrar o valor que a indústria automobilística pagava aos seus trabalhadores. A cidade de Detroit recebeu milhares de candidatos e pode assim Ford contornar o que parecia uma crise ameaçadora à sobrevivência não só da empresa, como da proposta fordista.

Os incentivos materiais cumpriam seu papel, mas Ford tinha a mesma noção de todos que o antecederam e daqueles que o sucederiam: é preciso obter a cooperação do trabalhador e para isso os incentivos materiais eram importantes, mas não suficientes.

Ele produz ideias que se assemelham aos discursos tayloristas que temos e dá sua contribuição aos dias de hoje. É dele a expressão hoje muito explorada pelas empresas contemporâneas, que tratam seus operários como “colaboradores”, ainda que os submetam a salários vis e humilhações. Apresentando seus princípios, ele afirma que “é possível organizar o trabalho, a produção, a circulação e a remuneração de tal forma que todos os colaboradores recebam parte de riquezas a que fazem jus” (Ford, 1964, p. 91). Seguindo ele, “onde se junta uma direção hábil e um trabalho honesto, é o operário que aumenta o seu salário” (Ford, 1964, p. 191). No mesmo estilo, a propósito de salário, ele se questionará: “como haver real prosperidade, se um operário não pode adquirir o produto que fabrica? Formam eles uma parte do público da empresa” (Ford, 1964, p. 296).

Tanto quanto para Taylor, talvez um pouco mais, tendo em vista suas relações com a política e os políticos do Partido Republicano, Ford critica as organizações operárias, sindicatos e federações. Não só lhes faz as acusações

de praxe — incitar a luta de classes — mas vai adiante: “um só grupo é forte nas federações: os operários que vivem das federações. Alguns deles são riquíssimos. [...] outros são radicais [...] raíam ao bolchevismo [...] o tempo inteiro e toda energia (consagram) à propaganda subversiva” (Ford, 1964, p. 180-181).

O sistema Ford ainda se comporia de educação corporativa, quando as escolas da empresa proporcionavam a capacitação mínima necessária a trabalhadores muitas vezes de origem estrangeira; muita publicidade; rigorosa disciplina, que se estendia ao controle da vida social dos trabalhadores e repressão aos sindicatos e sindicalizados. Esse último aspecto foi relativizado com a integração do fordismo nos esforços de guerra contra o nazifascismo, o que o aproximou dos democratas e dos sindicatos.

O sistema Ford, com todas as suas características, daquelas já referidas a essas últimas, se expandiu pelo mundo. Frustraram-se as suposições de Gramsci, que julgava impraticável o fordismo na Europa, devido às “camadas de chumbo” que ali separariam as classes e segmentos sociais — aristocratas, burgueses e proletários — não se fazendo aceitar uma concepção de mercadoria — o carro Ford — igual para todos (Gramsci, 1968).

Também Forgeaud presumia como inviável o fordismo na Europa, já então pelos pequenos mercados europeus não poderem absorver a produção em massa que caracteriza o sistema Ford (Forgeaud, 1929). Seguindo essas linhas de raciocínio, que se revelariam equivocadas, Guerreiro Ramos vai dizer que “um complexo de fatores econômicos e sociais dá ao fordismo o caráter de um sistema típico dos Estados Unidos” (Guerreiro Ramos, 1949, p. 83).

Entretanto, o sistema Ford e seus produtos ganharam os mercados mundiais. Eram produtos padronizados, que, segundo Ford “equivale à reunião das melhores vantagens do produto às melhores vantagens da produção” (Ford, 1964, p. 252); produtos a preços baixos, pois “toda vez que, sem prejuízo da qualidade, se diminui o preço de um carro, cresce o número de compradores” (Ford, 1964, p. 119); produtos duradouros porque “desejávamos produzir artigos de duração ilimitada e jamais fazermos mudanças inúteis que ponham fora de moda os nossos carros vendidos” (p. 110).

São características do produto que encantam os consumidores de uma sociedade cada vez mais “populosa e populista”, como diria Harvey referindo-se à sociedade americana, que depois também se transformaria no padrão mundial (Harvey, 1994).

O sistema fordista foi, e em grande medida continua sendo, adotado generalizadamente, em todos os ramos de produção, das padarias aos汗nários, principiando pelos seus próprios concorrentes que muito cedo viram nas iniciativas de Ford um exemplo a ser seguido. Eles também perceberam, como Marx, que “em todas as formas de sociedade, é uma determinada produção e suas correspondentes relações que estabelecem a posição de influência das demais produções e suas relações” (Marx, 2011, p. 59).

Modelo keynesiano-fordista

Em outubro de 1929, a Bolsa de Valores de Nova York revelou a crise econômica que se gestava no interior da economia dos Estados Unidos. Peguiram-se anos de profunda depressão econômica, com enorme onda de desemprego e empobrecimento. Ao longo de 4 anos, a partir daquela data, as estatísticas registraram “cerca de 15 milhões de desempregados, 5.000 bancos pararam suas atividades, 85.000 empresas faliram, as produções industriais e agrícola reduziram-se à metade” (Sandroni, 1994, p. 154). Essa onda de perdas espalhou-se pelo mundo, dando-se o que ficou conhecido na história moderna como a Grande Depressão. Comenta Hobsbawm que “no pior período da Depressão (1932-1933), 22% a 23% da força de trabalho britânica e belga, 24% da sueca, 27% da americana, 29% da austríaca, 31% da norueguesa, 32% da dinamarquesa e nada menos que 44% da alemã não tinha emprego” (Hobsbawm, 1995, p. 97).

O sistema Ford foi atingido duramente. Sua concepção de produção em massa dependia do consumo de massa, interrompido pelo quadro desestabilizador de desemprego e falências. Ford, que pagava US\$ 5 ao dia, reduziu a remuneração dos seus trabalhadores a 1/10 deste valor, US\$ 50 cents.

A intervenção do Estado, proporcionada pelo New Deal — *capitalismo de Estado* implantado por Franklin Roosevelt, a partir de sua posse, em 1933 — trouxe investimentos, emprego e gradual retomada do crescimento econômico. Com o advento da guerra, os Estados Unidos e todas as potências mundiais se viram impelidas à produção de armas e munição, além do habitual, para manter alimentadas as tropas e os cidadãos. O comando dessa retomada econômica esteve generalizadamente assumido pelos Estados nacionais.

Essa política de intervenção econômica do Estado para salvar as economias atingidas pela Grande Depressão foi associada a John Maynard Keynes,

economista inglês, cuja revisão do pensamento neoclássico incluía a ação dos governos para garantir o pleno emprego, assegurar a oferta da infraestrutura necessária à produção das empresas e realizar o monitoramento da propensão a poupar ou a consumir da população (Keynes, 1950). Em outras palavras, propunha que o Estado realizasse regulação da economia, porque a *mão invisível* de Smith e a Lei de Say (a oferta cria sua própria procura), bases da autorregulação, se revelavam instáveis e ineficientes periodicamente.

Essa intervenção, que viria a se repetir em outros países, constituindo um novo arranjo do Estado com o mercado e a sociedade, passou a vigorar como um padrão macroeconômico. Associado com o fordismo, surgia assim o modelo *keynesiano-fordista*, em grande medida responsável pelo longo período de prosperidade que transcorreu do pós-guerra até o final dos anos 1960.

Ao modelo keynesiano-fordista, de composição essencialmente econômica (macro e micro), se acrescentou o Welfare State. O WS, projeto aprovado pelo parlamento inglês, em 1946, e inicialmente circunscrito à área da saúde, ampliou-se às demais áreas sociais e se incorporou ao sistema capitalista, tanto quanto o fordismo e o keynesianismo. Impulsionando o Estado a fazer mais despesas, agora no âmbito social, o Welfare State (Estado de Bem-Estar Social) incrementou o investimento e o consumo públicos e ampliou a contribuição estatal à demanda global. Esse efeito foi de tal ordem que keynesianismo e WS se confundiram, levando a que muitos supusessem equivocadamente um ser parte do outro.³

O consumo de massa foi durante mais de duas décadas, do pós-guerra a meados dos anos 1960, realizado pela demanda individual, empresarial e estatal que viabilizaram a oferta de massa fordista. Uma oferta variada, de todos os ramos, sempre em grande escala, padronizada e, nos casos de bens duráveis, “de duração ilimitada” sem “mudanças inúteis que ponham fora de moda” os produtos vendidos, como disse Ford em passagem já citada.

2.2 Crise do capital, “administração flexível” e toyotismo

O modo de produção capitalista é caracterizado por muitas contradições. A principal pela produção social de muitos trabalhadores ser apropriada

individualmente ou por um número pequeno de sócios proprietários ou acionistas da empresa. Outras contradições se sucedem, dentre elas, a transformação de virtudes em problema.

É assim que a virtude de ser padronizada e duradoura vai transformar a produção fordista em fator fundamental da crise do sistema econômico capitalista nos anos 1970. É evidente que outros fatores se combinaram para compor a crise — fatores sociais, financeiros, políticos e ideológicos. Mas a base mais objetiva da crise encontrava-se na contradição fundamental do modo de produção (e seu efeito sobre a realização da mais-valia), cuja forma histórica no período se expressava no modelo hegemônico de desenvolvimento do capitalismo moderno, o modelo keynesiano-fordista.

A dimensão keynesiana do modelo, potencializada com o Welfare State, além de outros aspectos críticos para o capital, que veremos mais adiante, no subcapítulo 3.1.1, converteu-se gradativamente em elevado custo para o Estado, provocando déficits e dívidas que comprometeram a capacidade de investimento público. Mas foi a crise do fordismo, afetando investimentos, emprego, renda e receita tributária, que breçou o círculo virtuoso do mercado e do Estado.

No particular da economia da empresa e da atratividade dos investimentos, a crise paralisava a produção. Além da pobreza e restrição do consumo das massas, “razão última de toda verdadeira crise” (Marx, 2001, p. 455), com os seus estoques domésticos satisfeitos, os consumidores com capacidade de compra não encontravam razão para comprar. Os produtos, com longa expectativa de vida, continuavam padronizados, não se verificando motivo para a compra de um produto em tudo igual ao que se dispunha em casa, funcionando plenamente. A mercadoria M não completava o *ciclo do lucro* e não se convertia em D'. Estava posta uma crise típica de realização da mais-valia. A queda nas vendas leva à redução dos investimentos, ao desemprego de fatores e à diminuição do volume de tributos recolhidos aos entes públicos. Aos consumidores individuais, às famílias, somava-se o Estado como mais um a retrain sua demanda.

Na comparação com os anos 1950-1960, em que as taxas de crescimento dos países capitalistas avançados (EUA, Alemanha, Inglaterra, França e Japão) revelam uma média de 4,9% de crescimento anual do Produto Nacional, os 7,6% dos anos 1970 eram um testemunho suficiente da crise. O Japão, grande *milagre* dos anos 1960, com taxas de incremento do produto que chegaram

3. O estudo da política social e nesse quadro o debate sobre o Estado de Bem-Estar Social pode ser encontrado em Behring e Boschielli (2006).

a 14,2% (1968), regride para 3,6% de crescimento anual entre 1973 e 1979 (OCDE, 1986).

Administração flexível

Esse primeiro movimento crítico do modelo de desenvolvimento, ocorrido na economia real, à crise do sistema fordista, é percebido por Toffler (1985). Realizando consultoria na ATT/Bell Corporation, Toffler acusa a padronização como um mal que arrasta a empresa e toda a indústria norte-americana para a crise. Por isso, ele vai dizer que “nenhum problema com que se defronta a indústria americana é mais importante ou menos compreendido que o da inovação” (Toffler, 1985, p. 83).

Seu relatório de consultoria, mais tarde convertido em livro, *A empresa flexível*, defende a despadronização e a inovação aceleradas, em todos os aspectos da empresa. Ele parte da avaliação de que “1955-1970 foram anos de crescimento quase ininterrupto, em circunstâncias equilibradas. Num período assim, a fórmula para adaptação é relativamente simples. [...] ‘fazer mais da mesma coisa’. [...] essa estratégia definida tornou-se um caminho para o desastre empresarial” (Toffler, 1985, p. 13-14). Conforme diz Toffler, “durante toda a Era Industrial, a tecnologia exerceu uma forte pressão para a padronização, não apenas da produção, mas também do trabalho e das pessoas [...] agora emerge uma nova espécie de tecnologia que tem justamente o efeito oposto” (Toffler, 1985, p. 78). Mais adiante, explica que “estamos passando da produção fabril em massa [...] milhões de unidades acabadas padronizadas e idênticas” para “bens e serviços individualizados” (Toffler, 1985, p. 131). Segundo ele, trata-se de “uma rápida despadronização dos anseios do consumidor”. No seu entender, “na década de 1950, a mesma suburbana e o conformismo de massa [...] caracterizavam a vida americana. Na década de 1960, no entanto, uma nova diversificação de estilo de vida, opinião, vestimenta, estrutura familiar e necessidade do consumidor começaram a se manifestar” (Toffler, 1985, p. 53).

Não é o consumidor que anseia pela despadronização, mas o sistema que, conforme já percebera Marx, e a seguir Schumpeter, depende de constante inovação para se inovar a si mesmo. Nas palavras de Marx e Engels, “a burguesia só pode existir com a condição de revolucionar incessantemente os instrumentos de produção”, “abalo constante”, “subversão contínua da produção” (Marx e Engels, 1982, p. 24). Ou, como diria Schumpeter,

“sessenta anos depois, é preciso ‘novas combinações’, inovar, mudar, para voltar a desenvolver: lançar ‘um novo bem’ ou introduzir ‘uma nova qualidade de um bem’, ‘um novo método’” (Schumpeter, 1982, p. 48). Vale dizer que, para Schumpeter, essas mudanças são de iniciativa do produtor (empresário/capitalista): “é o produtor que, via de regra, inicia a mudança econômica, e os consumidores são educados por ele, se necessário; são, por assim dizer, ensinados a querer coisas novas” (Schumpeter, 1982, p. 48). É desse constructo teórico acerca do desenvolvimento, formulado por Schumpeter, que se vai avançar para a ideia da inovação e do empreendedorismo, nas acepções complexas, schumpeterianas. O conceito de qualidade também passa por redefinição, inovando-se ele mesmo. Agora, entende-se *qualidade* como o processo de “agregação de valor”, “melhorias sem fim”, tendo em vista atender “necessidades secundárias e terciárias dos clientes”, “conduzir melhoramentos contínuos”, “novos modelos” (Juran, 1990, p. 46, 291-293). Trata-se então de introduzir o que Ford talvez chamasse de “mudanças inúteis que ponham fora de moda” os produtos vendidos. Inovação “que se poderia chamar de *inovação aditiva*” significa “variações de modelos, tamanhos, estilos e serviços [...] *inovação substitutiva* [...] novos produtos, tecnologias, processos ou procedimentos para substituir ou eliminar os antigos” (Toffler, 1985, p. 87). Não se tratava de uma receita para a Bell ou para a indústria dos Estados Unidos, mas para todo o mundo fordista — isto é, para todo o mundo. Isso se provaria no desenrolar dos anos seguintes.

A obsolescência ultrarrápida passa a ser praticada pelas organizações e Toffler vai dizer que se pode medir o futuro de uma empresa pelo seu *Índice de Novidade*, “a relação entre o novo e o antigo” dentre os produtos oferecidos (Toffler, 1985, p. 85). A ideia de flexibilidade da produção não terá limite. Schumpeter indica 5 tipos de inovação com vistas ao desenvolvimento (Schumpeter, 1982, p. 48). Mas, em rigor, a fronteira para a inovação também é flexível e uma sucessão de mudanças vai se verificando nas empresas contemporâneas: reengenharia, *downsizing*, *rightsizing*, terceirização e parceria, multifuncionalidade, remuneração flexível, contrato temporário, *part-time*, banco de horas, virtualização etc. No todo, são práticas introduzidas sob o comando da despadronização generalizada ou, melhor dizendo, da *reprodução*. Essa reprodução tem como novo padrão a flexibilidade assegurada ao patronato, quando forneas de redução de custos e de desconpromissos com os trabalhadores são adotadas sob o supostivo título de *flexibilização*.

Esse processo de alteração do modelo de acumulação, exigiu, também, uma nova forma de regulação estatal sobre a força de trabalho. Nas palavras de Mota e Amaral (1998, p. 38):

Enquanto a grande indústria fordista necessitava do keynesianismo, a indústria de produção flexível necessita da liberdade do mercado e da abolição de parte dos controles do Estado sobre as condições de uso da força de trabalho. Esta nova concepção, que já se materializava pela supressão de alguns mecanismos de proteção social, é corroborada pela ofensiva de mudança na legislação do trabalho.

Não é à toa que a recuperação das economias centrais, já iniciada no segundo lustro da década de 1980, inclui a persistência do alto desemprego vindo da década anterior. Diz Anderson, comentando a recuperação das economias de lucro das empresas, que “a taxa média de desemprego nos países OCDE [...] duplicou na década de 1980” (Anderson, 1995, p. 15).

A *administração flexível* flexibiliza o produto, que se descarta a curto prazo e se torna obsoleto com celeridade (obsolescência planejada e aceleração da qualidade); flexibiliza a estrutura da produção, desterritorializando o processo produtivo; flexibiliza a circulação, os pontos de venda, ao valorar a virtualização, facilitada pela *internet*; flexibiliza o contrato de trabalho e de prestação de serviço com a terceirização e as parcerias, associadas e renegociadas a qualquer momento; flexibiliza o contrato de trabalho em vários planos: exige a funcionalidade polivalente (multifuncionalidade), a disponibilidade da força de trabalho de acordo com a conveniência da empresa (horário flexível, *house-work*, banco de horas), a ausência de obrigações sociais e trabalhistas (trabalhador jurídico) e algumas vezes o próprio salário (remuneração flexível). Dá-se ainda, no desmembramento dessas flexibilidades práticas, a leniência ética e ideológica, a flexibilização da subjetividade do trabalhador — absolutamente necessária a submissão ao capital.

Mota e Amaral (1998, p. 33) assinalam que o que fica patente é que essas mudanças de racionalização por parte do capital afetam fortemente o trabalho, visando sua potenciação enquanto “fonte produtora de valor e de mais-valia” (Mota e Amaral, 1998, p. 33).

Neste quadro, a *resiliência*, palavra tomada do emprestimo à física, se traduz na *gestão de pessoas*, da administração contemporânea, como um novo

conceito que expressa, para o capital, uma característica positiva do trabalhador *flexível*. Resiliência significa a capacidade de o trabalhador sofrer pressões e imposições, convivendo com esse estresse, sem se deixar abalar, sem se opor ou reclamar. Resiliência, portanto, pode custar a renúncia a valores éticos ou ideológicos; à expressão do pensamento e do sentimento. Ou, ainda, comportar-se o empregado como se não tivesse pensamento ou sentimento próprios, a exemplo do *trabalhador bovino*, modelo ideal taylorista.

A propósito, a administração flexível não significa que se tenham abandonado generalizada e definitivamente as práticas tradicionais. A flexibilidade permite o recurso ao taylorismo e ao fordismo quando assim se fizer necessário. Alguns procedimentos são renomeados de modo mais palatável, como o estudo de tempo e movimentos retomado sob o título glamorizado de *gestão do conhecimento*.

A propósito da disponibilidade da força de trabalho à conveniência da empresa, vale dizer que o *horário flexível* significa em muitos casos efetivamente a supressão da jornada legal de 8 horas. Além disto, em certos ramos, suprimiu-se também a fronteira entre a casa e a rua. Isto é, entre a vida pessoal e a funcional do trabalhador. Vejamos o que diz Robbins, em seu livro *Administração — mudanças e perspectivas*, em tópico intitulado *O fim das 9 às 18h*: “O *horário flexível*: ‘as organizações estão redefinindo o que chamamos de ‘expediente’. O conceito do ‘das 9 às 18h’ é essencialmente um resíduo de quando o trabalho só podia ser medido e realizado num escritório ou fábrica. Hoje, principalmente entre profissionais e técnicos especializados, é cada vez mais tênue a linha que separa o trabalho da vida pessoal” (Robbins, 2000, p. 16).

Robbins esqueceu de dizer que também no escritório e na fábrica a jornada legal foi *redefinida* pelas organizações.

O toyotismo

É neste contexto de flexibilização que reemerge o toyotismo, referido como um fenômeno da administração japonesa. Reemerge — porque o toyotismo tem origem nos remotos anos de 1950, quando da Guerra da Coreia.

Em rigor, se pronuncia com a crise da Toyota, em 1949, que leva a empresa a se dividir com os bancos, os quais exigem reestruturação radical na organização. Em 1950, uma greve greve, reação às demissões e cortes

iais da reestruturação exigida pelos bancos, abala a empresa, que demite mais ou menos 1.600 operários" (Coriat, 1994, p. 38).

Em junho de 1950, instala-se a Guerra da Coreia, um conflito interno envolve o sul, sob controle dos EUA, e o norte, sob a URSS, à semelhança que ocorrera na Alemanha, igualmente dividida sob as duas influências.

A então denominada Coreia do Sul, com apoio norte-americano, faz demandas de veículos automotivos variados e outras demandas diversas, em função da guerra. Para falar dessa origem do Sistema Toyota, faz a devida associação entre a demissão dos trabalhadores e a guerra Coreia. Em suas palavras:

Na realidade, a Toyota teve uma disputa trabalhista em 1950 como resultado da redução da sua força de trabalho. Imediatamente após o acordo, estourou a guerra da Coreia que trouxe demandas diversas. Nós atendemos essa demanda apenas com o pessoal suficiente e ainda aumentamos a produção. Esta experiência foi valiosa e, desde então, temos produzido o mesmo que outras companhias, mas com 20 a 30% menos trabalhadores (Ohno, 1997, p. 83).

Pessoal suficiente significa o contingente de trabalhadores reduzido em ou menos 1.600 operários", conforme a estimativa de Coriat acima.

Dois aspectos são realçados nesta curta narrativa de Ohno: demandas diversas e menos trabalhadores. É nesse sentido que a administração flexível do toyotismo constituem um nexo e ganha sentido a contemporaneidade e a dos dois movimentos ou, digamos, *modelos*. Ambos *constituem uma ideia conceitual*, como dissemos em outro espaço (Gurgel e Justen, 2015). Assim, Gounet vai afirmar que "o toyotismo é uma resposta à crise do ano nos anos 1970" (Gounet, 2002, p. 33), ao que acrescentamos: a ideia da administração flexível. É curioso observar que na citação seguinte a *flexibilidade* é por duas vezes usada, por Ohno, para referir-se ao Sistema Toyota:

Sistema Toyota de Produção foi inicialmente concebido para produzir pequenas quantidades de muitos tipos para o ambiente japonês. [...] ele evoluiu para um sistema de produção que pode enfrentar o desafio da diversificação enquanto o sistema tradicional de produção planejava em massa não responde facilmente à mudança, o Sistema Toyota de Produção é muito elástico e pode

enfrentar as difíceis condições impostas pelas diversas exigências do mercado e digeri-las. O Sistema Toyota de Produção tem a flexibilidade para fazer isto. [...] Gostaria de deixar claro que a razão para isso está na insuperada flexibilidade do sistema para se adaptar a condições variantes" (Ohno, 1997, p. 54).

Ohno dialoga com o texto de Toffler ao dizer, como ele, que "valores e desejos diversos da sociedade moderna podem ser vistos com clareza na variedade de carros" (Ohno, 1997, p. 54). Conclui com a convicção de que "foi certamente esta diversidade que reduziu a efetividade da produção em massa [...] Ao se adaptar a diversidade, o Sistema Toyota de Produção tem sido muito mais eficiente que o sistema fordista". A adaptação à diversidade, por seu turno, é uma necessidade da circulação, que estaria exigindo "variedade de carros" que ele, como Toffler, atribui a "valores e desejos" da sociedade moderna. Mas como fazer isto a baixo custo (para baixo preço e lucratividade)?

Ohno está diante do desafio de produzir pequenos lotes e obter produtividade e lucro. Ele sabe que a produção em massa é a fórmula fordista até então usada para obter produtividade.

Fazer grandes lotes de uma única peça — isto é, produzir uma grande quantidade de peças sem uma troca de matriz — é ainda uma regra de consenso de produção. Essa é a chave do sistema de produção em massa de Ford. "O Sistema Toyota de Produção toma o curso inverso. O nosso slogan de produção é 'produção de pequenos lotes e troca rápida de ferramentas'" (Ohno, 1997, p. 107).

Para que isso aconteça, é necessário reorganizar a linha de produção, de modo que se adequa aos lotes de tipos e quantidades diferentes e trocas rápidas de ferramentas e máquinas:

Em 1949-1950, como gerente de fábrica do que é agora a planta principal, dei o primeiro passo na direção da ideia do just-in-time. Então, para estabelecer o fluxo de produção, reorganizamos as máquinas e adotamos um sistema multi-processo que destina um operador para três ou quatro máquinas. Desde então, utilizei minha crescente autoridade, em toda a sua extensão para expandir essas ideias (Ohno, 1997, p. 49).

Significa dizer que foram criados espaços contíguos diferenciados, onde os trabalhadores operam com o máximo de aproveitamento do tempo. Esses espaços eram operativos, mas abertos, para que os trabalhadores de um

espaço em de de pass... Ohno, lem... a Coreia e... nas áreas... corrida de... bastão" (O...
Porta... fordistas, c... É essa... dos "dois... just-in-time... 1997, p. 25)

No ca... pela dema... fornecedor... necessidade... ser produzi... ao dotar as... sidade de i... Para que un... a automaçã... nas 'sintam... inteligência... 'poupar op...

4. Sobre o "vinil" onde "se montadas [...] tirar mercadori... lação, chamada... *kamban de produ...* Estes dois *kamb...* empresa e suas... Usando o *kamb...* ele diz que "o s... calista têm su... ideia" (idem, p...

que produziam uma dada peça, ao final, não tivessem dificuldade ao espaço seguinte e se engajar na feitura de outra peça. Dizendo a fronteira artificial que, em 1945, arbitrariamente dividiu em duas, o paralelo 38, que “não podemos traçar um 38º paralelo de trabalho uns dos outros [...] o local de trabalho é como uma revezamento — existe sempre uma área onde se pode passar o Ohno, 1997, p. 44).

ento, seus operários se movem, ao contrário dos trabalhadores em postos fixos ao longo da linha de montagem.

condição — rearranjo do fluxo de produção — que vai ser a base pilares necessários à sustentação do Sistema Toyota de Produção: e automação ou automação com um toque humano” (Ohno, 1997, p. 44).

so do *just-in-time*, os espaços de produção operarão “puxados” e da produção (*just-in-time*), focando sobre o que e o quanto deve do naquele espaço, conforme o Kanban⁴ descreve. A *automação*, máquinas de sistemas de alarme (em cores) que indicam a necessidade de intervenção do trabalhador (o “toque humano”), cria a condição de trabalho operário de 3 a 4 máquinas. Conforme diz, “para que seja eficaz, precisamos implantar um sistema no qual as máquinas a ocorrência de uma anormalidade e parem por si próprias [...] suficiente para fazer com que sejam automatizadas e levem a operários” (Ohno, 1997, p. 123).

Kanban, diz Ohno: “Um pequeno pedaço de papel inserido em um envelope [...] de No método *just-in-time*, um processo posterior vai até um processo anterior para as necessidades [...] eles estão conectados pela informação de retirada ou de movimento [...] o *kanban de retirada* ou *kanban de movimentação*. [...] Um outro papel é o *in-process* ou *em processo*, o qual solicita ao operador produzir a quantidade retirada do processo anterior e funcionar como um, circulando entre os processos dentro da Toyota [...], entre as associadas e também entre os processos em cada associada” (Ohno, 1997, p. 131).

in para administrar além do estoque, também as necessidades gerais da produção. O sistema revela claramente o excesso de trabalhadores. Por causa disso, alguns atribuem o fato de se tratar de um movimento para despojar operários. Mas não é isso a

Por isso, Ohno vai dizer que “a base do Sistema Toyota de Produção é a absoluta eliminação do desperdício” (Ohno, 1997, p. 25). Observação que repete à saciedade, ao longo do seu livro. Em uma das repetições, traz um adendo mais revelador, que grifamos: “o Sistema Toyota de Produção é um método para eliminar integralmente o desperdício e aumentar a produtividade” (Ohno, 1997, p. 71).

Ele está se referindo a todo e qualquer desperdício — de material, de máquinas e de trabalhadores — mas é a esses últimos que dedica especial atenção, porque ele sabe que ali está a fonte de criação do valor. A redução de custos e a lucratividade estão na razão direta da produtividade da fonte de valor: o trabalho da força de trabalho. Produzir com menos (trabalhadores) — é a palavra de ordem do toyotismo.

Expressamente, “a redução da força de trabalho significa aumentar a proporção de trabalho com valor agregado” (Ohno, 1997, p. 75).

Ele compreendia que “há duas maneiras para aumentar a eficiência: aumentar as quantidades produzidas”, como fez Ford e o fordismo, ou “reduzir o número de trabalhadores” (Ohno, 1997, p. 77). Essa última é a chave da Toyota e também a chave para entender o toyotismo. Ohno, tinha para a alternativa assumida um ponto de partida: “Na Toyota, como em todas as indústrias manufatureiras, o lucro só pode ser obtido com redução de custos” (Ohno, 1997, p. 30).

A redução de custos de fato pode ser obtida em boas negociações com fornecedores, na escolha da tecnologia adequada e até mesmo na conservação dos equipamentos e instalações, sem falar da administração de estoque, para o que o Kanban tinha um papel importante. Mas o item de custos mais plástico e flexível é a força de trabalho, cuja variabilidade se presta à exploração crescente.

Ohno é convicto desta possibilidade de economia de custo por via da exploração máxima da capacidade de trabalho. Em algumas passagens do seu livro *O Sistema Toyota de Produção*, isto se revela de modo muito claro. Vejamos a que segue.

o próximo passo para o Sistema Toyota de Produção foi o de embarcar na desmolição do sistema de um número fixo de operários. Este foi o conceito da redução do número de operários. [...] Uma linha de produção com cinco operários é organizada de tal modo que o trabalho possa ser feito por quatro homens no

caso de um fim de semana cessários deve ser tempos p

Ou a pas

Atualmente problema vendiam zisse 5.00 podemos ‘Quanto tamente:’ di que du acha que muito dep (Ohno, 19

Páginas a dizer que um um, dois, ou q de se refutar (Ohno, 1997, F

Sua confli radical, o faz produção pod

Ele já hav consideramos finimos o resto considerados t = trabalho + d

Esta ques a disputa sobre expansão dos com o proble trabalho” (Chr

um faltar. Mas a quantidade produzida é somente 80% do padrão. A por esta ideia em prática (demolição do número fixo), fazem-se reaparelhamentos no *layout* da planta e nos equipamentos, assim como substituído o treinamento dos operários multifuncionais para que os permaneçam normais (Ohno, 1997, p. 123-124).

passagem em que descreve um diálogo muito provável:

... podemos fazer cálculos muito rapidamente, e isto pode causar problemas. O seguinte incidente aconteceu no final de 1966 [...] Os Corolas [...] bem. [...] Eu instruí o chefe da seção de motores para que ele produzisse 160 unidades e usasse menos de 100 operários. [...] ele relatou: 'nós produzimos 5.000 unidades utilizando 80 operários' [...] perguntei a eles: 'operários podem produzir 10.000 unidades?' Ele respondeu imediatamente: '160 operários'. Então eu gritei com ele: 'na escola primária eu aprendi a fazer oito é igual a dezesseis. Depois de todos esses anos, você não deve aprender isso de você?' [...] acha que eu sou idiota?' Não. Depois, 100 operários estavam produzindo mais de 10.000 unidades' (Ohno, 1997, p. 84).

dizendo, ele volta ao tema: "Reduzir o número de operários quer dizer reduzir a linha de produção ou uma máquina pode ser operada por qualquer número de operários. A ideia surgiu pela necessidade de um imperativo de um número fixo de operários por máquina" (Ohno, 1997, p. 124).

... a possibilidade de levar a exploração do trabalho a níveis insuportáveis. A ideia surgiu pela necessidade de um imperativo de um número fixo de operários por máquina" (Ohno, 1997, p. 124).

... a ideia surgiu pela necessidade de um imperativo de um número fixo de operários por máquina" (Ohno, 1997, p. 124).

O Sistema Toyota é concebido com esta predisposição, como se pode perceber de suas palavras: "No Sistema Toyota de Produção pensamos a economia em termos de redução da força de trabalho e de redução de custos. A relação entre esses dois elementos fica mais clara se considerarmos uma política de redução da mão de obra como um meio para conseguir a redução de custos" (Ohno, 1997, p. 69).

Ele repete o raciocínio na página seguinte, como em inúmeras passagens do livro: "A redução da força de trabalho na Toyota é uma atividade que atinge toda a empresa e tem por fim a redução de custos. Portanto, todas as considerações e ideias de melhoria devem estar relacionadas à redução de custos" (Ohno, 1997, p. 70).

Portanto, o Sistema Toyota de Produção reúne vários conceitos e práticas, tais como os sistemas anteriormente conhecidos (taylorismo e fordismo), mas o centro de sua eficácia se encontra onde todos os demais estão: na produtividade da força de trabalho, encontrada com a redução do número de trabalhadores empregados. Trata-se de fazer com que um pequeno e proporcionalmente crescente número de operários produza intensamente, criando valor excedente em poucas horas. Para isto a Toyota lança mão de tecnologia avançada e variados exercícios de racionalização do trabalho, depositando-se grande confiança nesses últimos, como se pode perceber da observação de Ohno no sentido de que "discutimos a redução de mão de obra para reduzir custos. Demonstramos que mesmo a partir de estatísticas reais da Toyota que, realizando racionalizações verdadeiras, a produção poderia ser feita de forma mais barata sem robôs" (Ohno, 1997, p. 122). Nesse sentido, "fica evidente que as estratégias participativas [dentro outras relacionadas à racionalização da produção] não rompem com a concepção taylorista da gerência, nem com a divisão entre concepção e execução no processo de trabalho" (Cesar, 1998, p. 122).

Não seria verdade dizer que os variados conceitos não têm real significado. *Just-in-time*, Automação, Kanban, rearranjos da planta de produção, terceirizações e parcerias são peças importantes na engrenagem. As terceirizações e parcerias, por exemplo, têm um papel importantíssimo no *just-in-time*, na medida em que realizam o fornecimento ou aporte de serviço na hora e minuto contratados, poupando a Toyota de estoques e do *empite* do capital — capital sem valorização imediata.⁵ Mas o conceito direto e

5. "A Toyota impõe aos fornecedores seu sistema de produção máxima flexibilidade, obrigando-os a instalar-se em um raio de 20 km de suas fábricas [...] emprego do kanban [...] os custos salariais

consistentemente i...
permite a economi...
de trabalho. Todos...
mentos da produçã...
te tenso, "fábrica te...
(por tensão): "Em...
luzes: verde, tudo...
em velocidade exc...
Ele continua: "algu...
lizador. Nada diss...
nentemente entre...
te do ritmo de pro...
estarão em alerta p...
com sua polivalên...

Ohno persegui...
organizamos a...
que um traball...
processamento...
lhadores da pro...
das horas trab...
exigia que eles...
des. Eles não 8...
sistema de "um...
2002, p. 32).

Essa resistênc...
no, o enfraquecim...
principalmente da...

A reorganizaçã...
produção elimi...
atingir o sistem...
produção em d...

são geralmente 30% a 5%...
(Gomel, 2002, p. 28). Es...
rida por Ohno, inclusive

associado à eficácia toyotista é a *multifuncionalidade*, que a de mão de obra, a “eliminação do desperdício” da força os trabalhadores se fazem disponíveis para todos os modos. Há o que se convencionou designar como um ambiente “*stress*”, ou como Gounet se refere “o gerenciamento *by stress*” toda a cadeia de produção há sinais luminosos com três em ordem; laranja, há superaquecimento, a cadeia avança; vermelha, há um problema” (Gounet, 2002, p. 29). Gounet pode acreditar que o objetivo é [...] um verde tranquilo”. E esclarece: “É preciso que os sinais oscilem permanentemente entre o verde e o laranja, o que significa uma elevação constante da produção” (Gounet, 2002, p. 30). Os trabalhadores também para se movimentar nas direções que se fizerem necessárias, a funcional e sua adesão cooperativa.

uiu a multifuncionalidade desde cedo. Segundo ele

s máquinas paralelas ou em forma de L e tentamos fazer com o operador operasse três ou quatro máquinas ao longo da rota de produção, embora não tenha havido aumento de trabalho (*sic*) ou alhadas. Nossos artifícios não gostaram do novo arranjo que passassem a funcionar como operadores de múltiplas habilidades. Ostararam de mudar de “um operador, uma máquina” para um operador, muitas máquinas” em processos diferentes (Gounet,

ia seria superada sob o peso da pressão política do governo dos sindicatos e o desemprego. Revelando isso, mas do o fato como uma contingência japonesa, Ohno diz que

o das máquinas no chão-de-fábrica para estabelecer um fluxo de ou o desperdício de estoque peças. Ela também nos auxiliou a a “um operador, muitos processos” e aumentou a eficiência da as e três vezes. Já mencionei que nos Estados Unidos esse sis-

“interiores), a montadora fixa as condições de preço, prazo e qualidade a relação de importância da Toyota nelas: os pontos e vários outros refo na definição de trabalho, que fazemos na rota e

tema não poderia ser facilmente implementado. Foi possível no Japão porque não tínhamos sindicatos estabelecidos por tipo de tarefa como os da Europa e dos Estados Unidos. Consequentemente, a transição do operador unifuncional para o multifuncional ocorreu relativamente sem problemas” (Ohno, 1997, p. 34).

Na verdade, o sindicalismo industrial japonês, para conveniência da Toyota, também passou por transição. Seu histórico de lutas e greves crescentes — “em 1946, há em média 118 paralisações do trabalho por mês, em 1947, 113, em 1948, 170” — também é abalado sob a pressão do governo, dos bancos e do desemprego (Gounet, 2002, p. 31). Nos anos 1950, esse sindicalismo combativo dá lugar ao sindicalismo doméstico (da empresa) e domesticado.

Sobre a “transição” funcional ele comenta que “um trabalhador pode atender a diversas máquinas, tornando possível reduzir o número de operários [...] ele pode operar um torno, lidar com uma furadeira e também fazer funcionar uma *freza*. Ele pode até soldar” (Ohno, 1997, p. 28/34).

Já dissemos que os aspectos político-sindiciais e o desemprego pesaram na “transição”. Nas palavras de Coriat, “o sindicalismo de empresa, cuja característica essencial é ser reputado como bem mais cooperativo” deu grande contribuição para isto (Coriat, 1994, p. 84). Mas devem ser acrescentados aspectos da gestão: o *emprego vitalício*, o *salário por antiguidade* e o *mercado interno*, práticas da empresa japonesa que potencializaram a cooperação sindical (Coriat, 1994, p. 85-92).

O emprego vitalício é uma promessa de estabilidade que “concerne às grandes empresas (30% apenas da população operária ativa, é a avaliação geral)”, diz Coriat (1994, p. 88). O autor acrescenta que, apesar disso, “as empresas sempre recorreram a diminuições de pessoal quando julgaram necessário. O sistema dispõe de ‘flexibilidade’ que é utilizada neste nível, quando a necessidade se faz sentir”.

O salário por antiguidade é, como diz o nome, um procedimento de melhorias salariais com o passar do tempo, cujo objetivo é evidentemente premiar aqueles que melhor servirem à empresa por mais tempo.

O mercado interno de trabalho é uma definição do subsistema de “mobilidade e promoção interna” dos trabalhadores, como sintetiza Coriat (1994, p. 92). Tem o poder de estimular as aspirações de enriquecimento, facilitando a cooptação de lideranças e sua submissão à empresa.

Os três métodos inevitavelmente se fa ocasião de expor no (Gurgel, 2015).

Como comporta acontecer de fato e isso mo fenômeno a que ch poderá ganhar.

Em se tratando d industriais de trabalh do trabalho com o esp de *passar o bastão e cor* nhadas de *time de beis* ideológicos, para refor riamente que funcional

Dentre os traços c cessário tratar, mesm capítulos 5 e 6, está a q de gestão se limita a c produtividade, convoc produção. No entanto, fazer”. Pois, as decisões continuam centralizad de que os trabalhador Cesar (1998, p. 124), “a realidade, estão mobiliz subordinação ‘consentunção do trabalho ao

Em síntese, o toy

— Destinado à F lotes, oposta à

— Cujos preços b vidade obtida

— Que são treina do várias máq

são igualmente parte do discurso ideológico, que faz presente também no toyotismo, como tivemos no texto *O papel da ideologia nas teorias organizacionais*

a uma boa formulação ideológica, a promessa pode ser o suficiente para inspirar nos trabalhadores o mesmo espírito de *esperança lúbrica*: se participar do "jogo",

e ideologia, Ohno não fica nos métodos de relações humanas. Em várias passagens do seu livro faz comparações com o também já lido em Taylor. Suas imagens são de *revolucionamento*, que já conhecemos, são acompanhadas de *vôlei*, de *remadores*... Esforços discursivos, para seus métodos onde o senso de *equipe* tem *obrigato-*

de caráter ideológico presente no toyotismo que é necessário que brevemente, pois será objeto de discussão nos próximos capítulos. A participação nessa dinâmica cria um clima de equipe que possibilite aumentar a produtividade dos trabalhadores a "participar" do processo de chamamento à participação se restringe ao "como fazer" o "que fazer", "para que fazer" e "quanto fazer" sobre a estrutura de comando estratégico da empresa, as não participam. Esse processo, conforme analisa o discurso gerencial sobre a técnica — na realidade uma ação eminentemente política, que tem na realidade dos trabalhadores a expressão máxima da subordinação do capital".

toyotismo é um sistema de produção:

produção diversificada, algumas vezes de pequenos lotes, produção em massa fordista;

trabalhadores e lucratividade se apoiam em elevada produtividade com pequeno número de trabalhadores;

trabalhadores para multifunções/multifuncionalidade, operando em ambientes tensos, de trabalho intenso;

- Como parte do esforço para redução de custo, principalmente sobre o item trabalho, o toyotismo opera no *just-in-time*, evitando desperdício de capital, de equipamentos, instalações e operários;
- Usa a terceirização e a parceria, como meio de assegurar, no exato tempo, *just-in-time*, os componentes, materiais e serviços contratados a outras empresas, submetidas aos seus padrões e exigências, em operação horizontal, mais uma vez oposta ao verticalismo fordista;
- Realiza as comunicações necessárias da etapa posterior para a anterior, por ordens de demanda via um papel com especificações, o Kanban, que permite controlar a demanda da clientela, os estoques, a quantidade e os movimentos dos trabalhadores efetivamente envolvidos e outros fatos ocorridos na empresa;
- Para viabilizar a multifuncionalidade, dispõe as máquinas e ferramentas de maneira adequada, com rearranjo que habilita o compartilhamento de espaço pelos trabalhadores, e em que as máquinas contam com sistema de alarme visual, cujo vermelho indica a necessidade de intervenção do trabalhador (autonomia);
- Como formas de obtenção de cooperação, sinaliza para os trabalhadores com os elementos básicos da grande indústria japonesa: o emprego vitalício, o salário por antiguidade e o mercado interno de trabalho;
- Associa, a esses procedimentos de relações sociais de produção, apelos ideológicos para estimular a ideia de equipe, de cooperação, participação, *team*, qualidade total, enfim, discursos de exortação ao trabalho e colaboração;
- Conta para tudo isso com o sindicalismo de empresa japonês, advindo após violentos embates, perdidos pelo sindicalismo combativo antes existente, e cujo caráter cooperativo teve e tem importante papel na exploração do trabalho promovida pelo método "um trabalhador, várias funções".

Tornou-se comum atribuir ao toyotismo tudo mais que constitua nova ou aparentemente nova prática de gestão. Nisso se incluem os Círculos de Controle de Qualidade, Círculos de Melhoria, reuniões abertas a que são chamados os trabalhadores da empresa para darem espontaneamente suas sugestões sobre o trabalho e os produtos.

Para finalizar, é importante essa questão de forma de organização adotada pela administração, a flexibilização da estrutura dos contratos de trabalho, os mecanismos que poderiam gerar seus interesses. Esse é, sem dúvida, o papel pago pelos

importante ressaltar, brevemente, pois retomaremos detalhada no capítulo 6, que esses procedimentos de *flexível* e pelo *toyotismo*, indicam claramente a burocrática das empresas (terceirização, desregulamento do trabalho...), principalmente, no que se refere aos direitos trabalhistas, a proteção ao trabalhador e a redução da jornada de trabalho. A grande contribuição da reestruturação dos trabalhadores contemporâneos.

Sugestões bibliográficas

Nossa primeira e fundamental sugestão é a leitura de Karl Marx, *O capital* (São Paulo: Difel, 1985), livro 1, cap. 1, A mercadoria. Além deste capítulo, é interessante complementar, ainda com Marx, lendo Trabalho assalariado e capital, em Karl Marx e Friedrich Engels, *Textos*, v. 3 (São Paulo: Edições Alfa-Omega, 1982). Uma leitura brasileira sobre o assunto é o livro de José Paulo Netto e Marcelo Braz. *Economia política* — uma introdução crítica (São Paulo: Cortez, 2006). A obra de Leo Huberman, *História da Riqueza do Homem* (Rio de Janeiro: Zahar, 1970), ajuda a materializar algumas referências da relação capital/trabalho que vemos tratadas naquelas passagens de Marx. Obras que debatem as duas correntes da gestão devem ser consideradas como importantes agregações, principalmente o livro de Harry Braverman, *Trabalho e capital monopolista* (Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977). O artigo de Claudio Gurgel e Agatha Justen, Teorias organizacionais e materialismo histórico, publicado na revista *Organização & Sociedade* (Salvador, v. 22, n. 73, p. 199-221, abr./jun. 2015) faz a cobertura da evolução teórica da administração ao longo do século XX, sob ótica marxista, e pode ser uma sistematização útil ao estudo crítico da gestão. Para se ter um quadro do ambiente neoliberal em que o toyotismo se desenvolve, são boas indicações a obra de David Harvey, *Condição pós-moderna* (Rio de Janeiro: Loyola, 1994), o texto de Alvin Toffler, *A empresa flexível* (Rio de Janeiro: Record, 1985), onde se vê a estreita relação com a estratégia da obsolescência acelerada e com a base técnica toyotista. Na área do Serviço Social, o livro de Ana Elizabete da Mota, *O Fetiche da Ajuda* (São Paulo: Cortez, 2008), publicado pela primeira vez em 1985, que tem como objetivo desvelar as “descontinuidades do Serviço Social na empresa”, é uma leitura que permite contextualizar criticamente a intervenção do assistente social neste campo profissional. Esse livro tornou-se um clássico sobre a temática na área do Serviço Social. O trabalho organizado pela mesma autora e publicado treze anos depois, *A nova política de consensos* (São Paulo: Cortez, 1998), se concentra no estudo da reestruturação produtiva, seus impactos no mundo do trabalho e as repercussões operadas na intervenção do assistente social nas empresas. Essa mesma temática é desenvolvida pela professora Lúcia Freire (*O Serviço Social na reestruturação produtiva*, São Paulo: Cortez, 2003), oferecendo um estudo sobre a particularidade da reestruturação no Brasil, tendo como eixo a questão da saúde do trabalhador. Essa bibliografia da área do Serviço Social, apesar de não ter como objeto central as chamadas teorias organizacionais, oferece um panorama delas, principalmente do *toyotismo* e da *administração flexível*, em sua relação com a intervenção profissional do assistente social.

Papai batuta. Estados Unidos
Conta a vida de Frank Gill
tempo e movimentos. De modo
época.

Tempos modernos. Estados U
87 min.

Chaplin faz uma crítica ao s
ciando o caráter anti-humano do

A linha de montagem. Inglã
Pagnamenta (BBC, Londres).

Documentário expõe o des
ilustrativos da descrição contida

A sopa dos pobres. Inglaterra e
(BBC, Londres). Duração: 50 m

Documentário sobre a crise d
Deal, política de Roosevelt para re
mundo, inaugurando o modelo ka

Do fordismo ao toyotismo —
Antonio Ney. Duração: 5:46
L94HPTqhy4>

Trabalho acadêmico que
textos acadêmicos sobre o for

O Capital. França, 2013. Direç

Filme que expõe e discute a
plano das relações humanas e da

Filmografia

1950. Direção: Walter Lang. Duração: 85 min.
pret, parceiro de Taylor e inspirador dos Estudos de
ben-humorado, revela o racionalismo dominante na
- idos, 1936. Direção: Charles Chaplin. Duração:
stema fordist, ironizando seu mecanicismo e denun-
sielena.
- terra e Estados Unidos, 1996. Direção: Peter
 Duração: 50 min.
entendimento do fordismo, oferecendo detalhes muito
no capítulo.
- Estados Unidos, 1996. Direção: Peter Pagnamenta
 min.
os anos 1930 que traz uma descrição completa do New
construir os Estados Unidos e que repercutiu em todo
egyesiano-fordista.
- semelhanças e diferenças. Brasil. Direção: prof.
 min. <<https://www.youtube.com/watch?v=>
 combina cenas reais, ficção cinematográfica e
 hismo, o toyotismo e sua transição.
- ção: Costa-Gavras. Duração: 110 min.
financeirização do capital e suas consequências no
ética, na contemporaneidade.

Proposta de exercício

1 — Considerando as correntes teóricas apresentadas, taylorismo, fordismo, administração flexível e toyotismo, identificar inicialmente os elementos que caracterizam cada uma delas, a seguir, aqueles elementos que são comuns a todas e que explicam determinantemente a elevação da produtividade e a obtenção da cooperação. Finalmente, destacar qual dos elementos comuns identificados pode ser apontado como o fundamental para a produtividade e a cooperação.

O Estado no capital

CAI

Para iniciar este capítulo ca-
 tratados no início do livro. O pri-
 enquanto expressão da administ-
 dem administrativa voltada para
 bilizar sua finalidade de produ-
 realizada pela exploração da forç-
 peito à dinâmica contraditória q-
 opera para garantir a dominação,
 legitimação da ordem de explora-
 Em relação ao caráter classis-
 dade de suprimir as expressões c-
 ao fazer a crítica a Arnold Ruge-
 Estado:

[...] a administração deve limitar
 vez que lá onde começa a vida
 ainda, frente a consequências q-
 dessa propriedade privada, des-
 proca das diferentes esferas civ-
 a lei natural da administração (

Ou seja, as mazelas da sociedade não podem ser superadas pela administração pública, elas são produtos das relações sociais de produção da sociabilidade burguesa, como vimos no Capítulo 1.

No entanto, o Estado ao não realizar os interesses do capital de forma automática (Holloway, 1982) e, devido à sua atuação de materializar a dominação também buscando o consenso dos explorados e dominados, ao atender certas demandas e necessidades das classes subalternas, realiza a dominação de forma contraditória. Por isso, podemos constatar no processo de desenvolvimento histórico da configuração do Estado capitalista, em determinados períodos e regiões, a ampliação de suas ações, realizadas pela burocracia pública, no que se refere ao atendimento de determinadas demandas e necessidades das classes subalternas. Os exemplos clássicos são as estruturas dos Estados de Bem-Estar em alguns países centrais, principalmente ao longo do período de 1950 a 1970.

A determinação em última instância para a efetivação de uma gestão democrática nos termos propostos está centrada na possibilidade (condições objetivas e subjetivas) de uma construção hegemônica na sociedade civil que conduza o Estado e sua ordem administrativa a desenvolver políticas públicas econômicas e sociais que venham a garantir a expansão de direitos. Por outro lado, a determinação em primeira instância deve ser buscada na formação estatal constituída ao longo do desenvolvimento capitalista e o ordenamento administrativo correspondente para verificar nessa instância os elementos que obstam e aqueles que podem potencializar a organização estatal e administrativa no sentido da universalização de direitos. Obviamente, esse raciocínio deve ser desenvolvido à luz da particularidade do desenvolvimento do capitalismo brasileiro.

Entendemos, como apresentado no Capítulo 1,¹ que na sociedade de classes é impossível expandir direitos (atendimento de determinadas necessidades das classes dominadas na sociedade capitalista), se não possuir Estado forte na área social e, por consequência, uma burocracia pública estruturada para implementar as ações para a efetivação de direitos. Apesar, registra-se mais uma vez, que entendemos, como amplamente exposto anteriormente, ser o Estado e a burocracia instrumentos de dominação de classe.

No entanto, burocracia pública estruturada para a efetivação de direitos que atendam as classes subalternas é condição necessária, apesar de insuficiente, para ampliação do direito no quadro da sociabilidade burguesa,

devido a sua dinâmica contraditória enquanto ordem administrativa do

A partir dessas referências e do traçado no capítulo anterior para o campo da produção, analisaremos, no âmbito da reprodução social, entidades incidem sobre o Estado capitalista traçando um breve panorama histórico pública no Brasil.

3.1 O Estado no Capitalismo Contemporâneo

Este item tem como objetivo examinar o capitalismo contemporâneo, a partir das chamadas propostas de reforma do Estado administrativa, visando demonstrar um movimento de *contrarreforma* ne-

Do ponto de vista teórico, como fazer a utilização do termo “reforma” fazemos uma “apropriação indevida” que a utilizam para identificar qual independente do sentido, da orientação implementação. Dessa forma, retirada o sinal histórico e teórico que sempre vem dos movimentos progressistas

Corroborando com esta análise há de se tentar, no mínimo, reafirmar a *esquerda*, e demonstrar que a única capaz de se pôr da perspectiva particularmente, dos desiguais.

A partir da análise que desenvolvemos, o leitor que as propostas defendidas, com o da reestruturação do capital, pos-

CAPÍTULO 3 Capitalismo contemporâneo

be retomar dois registros fundamentais já feito no primeiro capítulo. O primeiro refere-se ao fato de que a burocracia, a administração capitalista, é essencialmente uma organização da classe burguesa para a dominação da classe burguesa para a dominação e apropriação privada da mais-valia, do trabalho. O segundo registro diz respeito, principalmente, a burocracia pública que, através de mecanismos que possibilitam a

da *burocracia pública* e a sua impossibilidade de responder à questão social, o texto de 1844 de Marx, é certo ao tratar da administração do

ar-se a uma atividade formal e negativa, uma civil e o seu trabalho, cessa o seu poder. Mais que brotam da natureza social desta vida civil, se comércio, dessa indústria, dessa rapina real, frente a estas contradições, a impotência e

na busca da legitimação da dominação, Estado capitalista.

contexto do capitalismo contemporâneo, analisar a dinâmica da administração neste capítulo, o contexto atual da gestão colocando os elementos gerencialistas que e as organizações da sociedade civil e o ciclo do desenvolvimento da administração.

âneo

licitar as conexões entre a dinâmica do da crise da década de 1970, com as estado, principalmente em sua dimensão que elas, na verdade, se estruturam como liberal.

ressalta Behring (2003), devemos rejeitar pelos neoliberais, mostrando que eles a concepção reformista, na medida em qualquer proposta de mudança ocorrida, ção sociopolítica e da finalidade de sua se da concepção de reforma todo o ar- a relacionou com a orientação da inter- as e de esquerda na sociedade.

Nogueira (1998, p. 17) assinala que:

mar a consanguinidade entre *reformismo* e eção de reforma que tem a esquerda e a va da totalidade dos homens, dos iguais e olveremos a seguir, ficará nítido para o onduzidas e implementadas, no contex- suem caráter regressivo, pois buscam

destituir os avanços alcançados após a Segunda Guerra Mundial, em termos, principalmente, de direitos sociais.

1.1.1 Crise dos anos 1970: reestruturação do capital e a contrarreforma neoliberal do Estado

As crises do capitalismo são objeto de variadas teorias e explicações. Há um certo reconhecimento por parte de importantes teóricos, de orientações ideológicas diferentes, quanto a periodicidades, ciclos de crise e crescimento do capitalismo. Estudiosos como Gunther Frank, Immanuel Wallerstein, W.W. Rostow, recuperaram a tese de Kondratiev segundo a qual em períodos de 50 a 60 anos, as *ondas longas*, ocorrem ascenso e declínio no sistema econômico. Kondratiev tomou o período de 1780 a 1920 para o seu estudo, publicado em 1926 (Kondratiev, 1979).

Daquele ano para os dias atuais, muitas outras manifestações críticas do sistema — retrações e recessões, situações de crise de maior e menor extensão — se verificaram. É desse período, pós 1920, a Grande Depressão que a partir dos Estados Unidos colheu o mundo nos anos 1930.

Há portanto um certo consenso de que o sistema tem contradições que o levam a viver crises constantes.

Mandel observa que “houve 20 crises de superprodução, com intervalos finais ou menos regulares [...] Supor que uma doença que se repete 20 vezes tenha, a cada vez, causas particulares e únicas, fundamentalmente estranhas à natureza mesma do doente... é claramente inverossímil e ilógico” (Mandel, 1990, p. 211).

Anteriormente, Marx já observara essa imanência das crises no capitalismo, comentando que “as crises sempre representam apenas a solução violenta e temporária das contradições existentes, são explosões violentas que restabelecem o equilíbrio violado” (Marx, 1978, p. 259).

Igualmente, Keynes (1964, p. 299-300) explica que

“por movimentos cíclicos queremos dizer que, quando o sistema evolui, por exemplo, em direção ascendente, as forças que o impelem para cima começam adquirindo impulso e produzem efeitos cumulativos de maneira recíproca, mas perdem gradualmente a sua potência até que, em certo momento, tendem a ser substituídas pelas que operam em sentido oposto... existe certo grau de regularidade na sequência e duração das fases ascendentes e descendentes.

Os estudos sobre os ciclos econômicos sempre presentes a cada crise do sistema que há uma evidente associação entre as bases tecnológicas, forças produtivas, como observa Theotonio dos Santos, “p regime de acumulação” de capital existe

Por isso, a explicação para a crise é a configuração do regime de acumulação reconhecido por todos, com início anos finais da década de 1960. Sempre dada de se considerar as defasagens de países centrais sobre os periféricos, no ser é preciso levar em consideração as cond dos diversos países. A questão central q comuns e principais da crise, que estari tuído em dado período.

Cabe portanto perguntar qual a base lação responsáveis pelo crescimento econ

Podemos dizer que há quatro elem crise dos anos 1930, instituindo um novo

- a) O sistema fordista de produção páginas passadas e de onde se bilidade dos produtos, massi montagem;

- b) O modelo macroeconômico ke é assegurar o bom nível de c emprego, do monitoramento da

além de políticas econômicas v trutura (vias de transporte, ener aportes (insumos básicos, Pesq sários aos investimentos privac

- c) O Estado de Bem-Estar Social necessidades básicas do cidadl área da saúde, assistência e pre para outras áreas sociais e assar

nicos, a partir de Kondratiev, estão a. Deles se extraiu a compreensão de ondas — crescimento e declínio — e o modelo de acumulação. Portanto, poderíamos associar cada ciclo a um autor (Dos Santos, 2004, p. 151).

Nos anos 1970 deve ter como partida com que se deu o ascenso econômico imediato pós-guerra, 1945, até os que fixamos períodos, há a necessidade de se analisar o impacto dos fenômenos gerados nos períodos de dependentes. Assim também as condições próprias, algumas específicas, que se coloca é capturar os elementos que se colocam no regime de acumulação instável — se tecnológica e o regime de acumulação econômico do pós-guerra?

Elementos que se reúnem para superar o regime de reprodução do capitalismo moderno, cujas características já vimos em destaque a padronização e a durabilidade produzidos na linha de Keynesiano, em que o papel do Estado consuno agregado, através do pleno emprego, propensão a consumir e a poupar, voltadas para proporcionar a infraestrutura, telecomunicações etc.) e outros, e desenvolvimento etc.) necessários;

1, definindo-se como assistência às atividades econômicas, depois ampliado o âmbito, gradualmente e sob variadas

extensões, por quase todos os países da esfera capitalista. Ainda que se distingam entre si, em aspectos funcionais, ao EBES se devem acrescentar os estados social-democratas, cuja preocupação com a dimensão social é destaque;

d) **O modelo de controle social e administração burocrático**, destinado a dar racionalidade às relações de trabalho e negociais, imprimindo ao Estado e às empresas procedimentos aparentemente justos/legais, legitimados exatamente por isto — aparência de racionalidade e legalidade.

Essa combinação tinha um subtexto, um compromisso tácito: a abertura de um novo tempo de paz, colaboração entre as nações e as classes, com olhar especial para as carências dos trabalhadores e dos necessitados de toda ordem. Ainda que isso tenha sido abalado pela nova ordem internacional de *guerra fria*, se consolidou no novo regime de acumulação a ideia de que os trabalhadores e seus instrumentos de exercício e defesa de direitos — sindicatos, partidos, movimentos, associações etc. — deveriam ter papel relevante na construção de “um mundo capitalista humanizado”, em sucessão ao “capitalismo selvagem”. Não é preciso dizer que a própria *guerra fria* em aparente paradoxo contribuiu para isto, com os países capitalistas compreendendo ser necessária uma resposta positiva ao avanço ideológico do socialismo.

É com essa *base tecnológica fordista*, com os postulados *keynesianos*, *programas do EBES* e *organização e gestão burocráticas*, que se produz a *era de ouro* do capitalismo moderno, para usar a expressão de Hobsbawm (1995). Crescimento médio de 4,9% da produção nacional dos países avançados, expansão do produto per capita em 3,8%, incremento das exportações em 11,6%, na média dos anos 1950-1973, e a taxa de lucro tendencialmente ascendente, entre 4 e 5%, de 1952 a 1966 (OCDE, 1986 e Harvey, 1994, p. 134 e 180).

A esse regime de acumulação se convencionou chamar de *modelo keynesiano-fordista*, sintetizando o conjunto de subsistemas constitutivos do regime de acumulação. Poderíamos, com mais precisão chamá-lo de *modelo keynesiano-fordista-assistencial burocrático*; é “essa combinação, do ponto de vista da gestão, nos conceitos público e privado [...] quatro vertentes que se associaram, em diferentes proporções, conforme a experiência local” (Gurgel, 2003, p. 101).

No final dos anos 1960 — “em 1967 se dá a crise econômica” — particularmente notável o crescimento (– 0,5) [...] mas também na Europa etc.” (Dos Santos, 2011, p. 197, 188, 199).

Essa crise se expressou nos declinantes das principais economias mundiais. Em geral, as condições econômicas eram semelhantes, operando em particular com Nixon e sua Nova Política de praxe, a crise americana para todo o mundo no norte-americano congelou preços e salários em dólar em ouro e sobre taxou as importações.

Em termos estatísticos, é notável a paridade de médias de crescimento do produto, nos anos 1960, com taxa média de 10% de incremento nos anos 1970, com sua média de crescimento de 3,6%. A Alemanha, de 4,1% desce a 1,3%; a Inglaterra, de 3,1% a 1,2%; naquele mesmo período Econômica, o mesmo itinerário vai fazer a França, cuja média de crescimento sai de 4,4% nos anos 1970/1985. O conjunto dos países da OCDE com desenvolvimento econômico — OCDE com sua produção nacional, descendo de uma média de 10% nos anos 1960/1985 (Reynolds Anderson, “nos anos 1970, a taxa de lucro média de — 4,2%” (Anderson, 1995, p. 15).

Vários fatores se reúnem para provocar consideração que se as bases tecnológicas e o desenvolvimento, no ciclo econômico, pelo apogeu

Devemos partir da percepção tida por que a crise se expressa concretamente no mercado consumidor. A um dado momento

apresentam os primeiros sinais nos Estados Unidos, que “não teve Europa, Canadá, Japão, Austrália e números dos produtos brutos grande medida, suas estruturas ando com o mesmo modelo key- também sofreram porque os EUA, a Econômica, transferiram, como do: em agosto de 1971, o gover- ários, bloqueou a conversão de em 10%.

passagem do auge ao declínio. As os anteriores à década de 1970, nto econômico. Certamente que ômeno de crescimento nos anos to anual. A economia japonesa scimento anual declinando para a França, de 5,4% cai a 1,1%; a período. Com toda a Nova Política economia dos Estados Unidos, anos 1960 para 2,5% nos anos ganização para Cooperação e heceu quedas semelhantes em dia de crescimento de 5,1%, nos atório da OCDE, 1986). Segundo as indústrias da OCDE caiu em

essa crise. Entretanto, devesse modelo de acumulação são o eu, também o são pelo declínio Toffler, referida no capítulo 2. modelo de produção fordista, ação e durabilidade vão saturar io, é preferível não repetir as

padrões e manter a longa vida dos produtos vai implicar em que os consu- midores com capacidade de compra encontrem nas lojas o que já têm em seus estoques domésticos. A produção com essas características tem, ade- mais, o caráter do capitalismo, inclinado à superprodução/subconsumo e queda da taxa de lucro, seja (a) pelas escalas fordista elevadas — de pro- dução e produtividade — sem correspondente massa de emprego e (b) seja pelo recurso crescente aos investimentos em capital constante/fixo, que igualmente reduz o volume de emprego (capital variável) e estreita o mer- cado consumidor.

Em síntese, a base tecnológica e o modelo de acumulação, antes descrit- tos, responsáveis pelo crescimento da *era de ouro*, serão igualmente razões do declínio dos anos 1970.

Evidentemente que o primeiro choque do Petróleo, outubro de 1973, contribuiu para o agravamento da crise — mas ela já estava em andamento desde 1967. Ademais, a reciclagem financeira dos petrodólares se deu quase que imediatamente, irrigando o mercado financeiro internacional e fazendo esses capitais retornarem aos centros econômico-financeiros de onde tinham saído. Apesar de fortalecer o fenômeno da financeirização da economia, dando aos bancos um papel protagonista, não se pode atribuir a crise eco- nômica, como fazem alguns, aos choques do petróleo.

Além da base tecnológica da produção, cabe observar que o regime de acumulação deu ao Estado um papel extremamente relevante. Este papel foi exercido tanto nas dimensões econômicas diretas e indiretas, pela ação *key- nesiana*, como pela dimensão social, de consequências econômicas, caracte- rísticas do Estado de Bem-Estar Social, tudo determinando crescentes des- pesas públicas. Conforme os dados de Tanzi, após a segunda Grande Guerra, 1945, as despesas públicas nos principais países do mundo se elevaram da média de 23,8% dos Produtos Nacionais respectivos para 28,0% e continua- ram crescendo. De modo que em 1960 estes gastos nos países centrais já ul- trapassavam a casa dos 30% do Produto Nacional. São gastos com sentido keynesiano, voltados portanto para o pleno emprego e infraestrutura do desenvolvimento; são gastos com motivação social, do EBS, dirigidos para as necessidades sociais e assistenciais; mas também são despesas militares, da pesquisa à ação armada, cujo consumo de riqueza foi exponencial. Uma breve exposição do fenômeno de crescimento das despesas do Estado pode ser observada no quadro a seguir.

Quadro 1 — Despesas Públicas de Países Capitalistas Centrais

	(%)	
	1920	
Alemanha	25,0	
EUA	7,0	
Canadá	13,3	
França	27,6	
Inglaterra	26,2	
Itália	22,5	
Japão	14,8	

Fontes dos dados: TANZI, V.; SCHUKNECHT, L. *Public spending*. New York: Cambridge University Press, 2000. p. 4-5; e CIA World Atlas, 2010, p. 18.

Essas despesas tornaram-se cada vez mais obrigações do Estado. De um lado, pressionada- menos impostos (e sonegava tributos), porém mais créditos subsidiados, mais investimentos o governo; de outro, pelo movimento sindical direitos, melhores salários e benefícios, além da saúde, transporte, seguridade etc.) para os traba- geral. A isso tudo acrescentam-se as despes- Estado, que vão da representação externa à er- ção à segurança pública, regulação e fiscalizaç

Esse conjunto de atividades do novo Es- cessitou de órgãos, instituições e empresas, *op- de espaço de negócios por parte do Estado* — da er- nicação à linha de ferro; das estradas ao forne- mineradoras e fábricas, bancos e centros com- inúmeras empresas públicas criadas, ao lado- então, eram valores a serem garantidos aos ci- de e assistência social.

Dialeticamente, o avanço do “pleno emp- mento econômico, também se encarregava de

1960	1975
32,4	48,0
27,0	33,0
28,6	38,0
34,6	43,0
32,2	44,0
30,1	41,0
17,5	26,0

In *The 20th century: a global perspective*,
DOMONI, J. *Orçamento público*. São Paulo:

s pesadas com a expansão das
o pelo patronato, que desejava
queria mais incentivos fiscais,
públicos e mais negócios com
l e político, reclamando mais
serviços públicos (educação,
alhadores e cidadãos, de modo
as das atividades básicas do
missão da moeda; da arrecada-
ção.

tado moderno capitalista no-
trando-se uma grande ocupação
nergia à cultura; da telecomu-
cimentação de insumos básicos;
erciais de abastecimento. São
o de instituições do que, ate-
dadãos, como educação, saú-

força de trabalho, afetando a taxa de lucro. A combatividade sindical também se tornou um obstáculo à maior exploração do trabalho e à flexibilização em relação aos direitos trabalhistas e sociais.

O modelo burocrático de organização e gerência das ações públicas e dos negócios privados encarregou-se de imprimir estabilidade/rigidez à essa ordem instituída, uma vez que a fez com base em leis e às vezes na própria Constituição do país.

Ao lado disso, um movimento internacional socialista vigoroso nutria-se de resultados como a derrota americana no Vietnã, incentivando as lutas sociais e de classe nos diferentes países.

O papel do Estado, seja nos gastos de guerra, seja nos compromissos econômicos, seja nas obrigações sociais cada vez mais demandadas, passou da importante função de aumentar o investimento e o consumo de bens, para a preocupante situação de ter seu financiamento realizado às custas de empréstimos bancários ou emissões monetárias, aumentando a dívida pública e a inflação. Em grande medida pode-se dizer que alguns Estados nacionais conseguiram saldar seus compromissos e/ou manter programas de investimento essencialmente através da dívida pública.

Além da despesa crescente, pesava sobre as contas públicas a diminuição da receita, principalmente provocada pelas quedas da produção, da circulação e dos lucros. A receita pública, recolhimento de tributos em geral, reduzia-se por força da retração na produção fordista, contida em face da não circulação das mercadorias — a não realização da mais-valia. Isso não quer ignorar a corrupção e a sonegação, que ganhavam uma aparência de desobediência civil, sob o discurso da ineficiência do Estado. Sonegar ou roubar do Estado parecia a muitos uma recuperação de perdas. O Estado também perdia receita tributária com as renúncias e favores fiscais concedidos a empresas, tendo em vista atraí-las ou mantê-las. Ou ainda estimulá-las a investir. A decisão de Kennedy, nos EUA, de reduzir os impostos sobre os lucros reinvestidos é um exemplo, aliás seguido por outros países. Uma lista de outras pequenas ou episodicamente grandes perdas poderia ser feita, incluindo os projetos fracassados e os desperdícios do dia a dia.

Especificamente sobre a queda da receita fiscal, nos Estados Unidos, Lagemann e Bordin, tratando dos anos 1970 e 1980, apontam a considerável redução da contribuição tributária das corporações e sobre as vendas (Lagemann e Bordin, 1995, p. 364).

Para estimular investimento, Kennedy reduziu reinvestidos e deixou para seu sucessor o ônus de tesouro, em busca de compradores para seus bônus e queda da receita tributária (Munevar, 2012, p. 21).

No Brasil, Gobetti e Amado (2011) demonstram o papel do setor público entre os anos 1970 e 1980 e despesas de consumo e salário.

Sobre o mesmo assunto, Simonsen (1989, p. 4) conta-corrente do governo: 1970-1988", também vido de outro drama é que o governo perdeu receita tributária e de juros para o alto.

Observa Netto que "as crises capitalistas, dema não têm uma única causa: elas são o resultado da MPC Modo de Produção Capitalista" (Netto; Braz, to nas crises do sistema uma pluralidade de causas dução ao "subconsumo das massas trabalhadoras 160/161). Mas, como observa Marx, "a razão última crise é sempre a pobreza e a capacidade restringida com o que contrasta a tendência da produção cap forças produtivas como se não existisse mais limit luta de consumo das massas" (Marx, 2001, p. 455-5 tores). Enfim, trata-se de uma expressão da cont sistema, a produção social apropriada individual lucro e a acumulação. É quando uma enorme massa te produzida, é expropriada pelo capitalista, que o valor produzido, tentando vendê-lo, inclusive aos s produtores. Eis a contradição de onde derivam tod

os produtos, criados agora socialmente, não passava les que [...] eram realmente seus criadores, mas do ca que imprime ao novo modo de produção o seu car em germe, todo o conflito dos tempos atuais. [...] se entre a produção social e a apropriação capitalista (

No particular da crise dos anos 1970-1980, in que as famílias, as empresas e o Estado, cada um e

uiu o imposto sobre lucros e levar a taxa de juros dos juros, de modo a compensar 6).

am como cai a renda disse como também caíram as), em artigo intitulado "A ai afirmar que "o verdadeira real" (Simonsen, 1989), pública, que impulsionava

recando ciclos econômicos, *dinâmica contraditória* do 2006, p. 160). Há portan — da anarquia da pro- ras" (Netto; Braz, 2006, ima de toda verdadeira de consumo das massas, italista a desenvolver as e que a capacidade abso — livre tradução dos au- radiação fundamental do mente tendo em vista o de produtos, socialmen- agora tem que realizar o seus empobrecidos e reali as as outras:

m a ser propriedade daque- pitalista. Nessa contradição, áter capitalista, encerra-se, revela a incompatibilidade Engels, 1977, p. 47).

atada-se um contexto em reações agentes com bene

motivos específicos, não demandam o mercado e não acionam o círculo virtuoso de > consumo > lucro > reinvestimento > emprego > salários > produção > consumo...

Parte das famílias, as que dispõem de recursos, já têm em seus estoques domésticos os bens oferecidos no mercado; a outra parte sofre da restrição ao consumo por sua própria pauperização; as empresas não compram porque não veem sentido em investir para um mercado saturado e retraído; o Estado não consome porque não tem receita tributária condizente para continuar com suas despesas e investimentos, uma vez que esta receita depende da produção e das vendas.

Nesse contexto, oscilando entre a retração e a recessão, sem vendas, com lucros e taxas de lucro cadentes, os empresários reduziram consideravelmente os seus investimentos e se voltaram para o mercado financeiro nacional e internacional. Como explica Wallerstein, "dado que las tasas de ganancia que provienen de la producción se reducen, los grandes capitales se vuelvan sobre la esfera financiera, para obtener ganancias sustantivas a partir de los procesos de especulación" (Wallerstein, 2005, p. 63). Isso, aliado à tendência à concentração dos capitais, especialmente em momentos de crise, levou ao que se denominou *financiarização do capital*, quando os bancos e sistemas financeiros passaram a reter fortunas em seus depósitos e, durante certo tempo, mantiveram a liderança sobre o setor produtivo e o Estado.

Esse cenário vai receber à perfeição a análise de Harvey, retomada por Arrighi, que acusa a existência de um quadro de *superacumulação*, no sentido de retenção de capitais, abundância de mercadorias, estoques excedentes, capital ocioso para o processo de produção, excedente de capital monetário, força de trabalho desempregada e rendas em declínio (Harvey, 2013).

A saída da crise haveria de se verificar no ataque a todas as fontes identifi- cadas como críticas:

— *mudança na base tecnológica*. Ao fordismo é contraposta uma nova base de produção, flexível, seja aquela conhecida como *administración flexible* (Toffler) seja o *toyotismo* (Ohno, Coriat), ambos tão simétricos que acabam por se tornar uma *unidade concêntrica*, como vimos no capítulo passado. Obsolescência planejada e acelerada, melhorias contínuas, diversidade de modelos, segmentação de clientela, produção de pequenas volumes ou adequação dos grandes volumes à variedade — forma superior da nova base técnica de produção,

Introduz-se a multifuncionalidade como requisito para os trabalhadores, agora chamados a exercer vícios do interior da empresa. Não significa que o fordismo, mas sua concepção padronizada e duradoura funcional, sua produtividade obtida exclusivamente predominantem mais nem como modelo de produção como tendência hegemônica.

— *rompimento do acordo tácito com os trabalhadores*. Processa-se um movimento crescente de direitos e redução de benefícios, além da criação enfraquecimento dos movimentos sociais e restrições a greves (leis de greve), que incluem pesadas, até o recurso à violência policial, sob o pretexto de antiterrorismo. Do ponto de vista prático, procedimentos são adotados tendo em vista tais relações sociais de produção: terceirização, parcerias de horas, *house work*, trabalhador jurídico... Evidentemente contando com o sindicato que se desenvolveu a exemplo do Japão (vide formas colaboracionistas semelhantes).

— *redução do tamanho do Estado e do conceito de público*. O Estado é eleito como o vilão da crise, atribuído à incompetência e o desperdício de recursos pela crise. Essa redução de tamanho se dá pelo ataque à burocracia, com a valorização dos privados de gestão, flexíveis, *quase patrimoniais* teórica e ideológica das diferenças entre *valor público* e *valor privado* (água, minério, crédito público, educação etc.) e (c) a transferência de serviços estatais para o domínio privado, principalmente concessão e privatização.

O movimento internacionalmente vitorioso nesse movimento *neoliberalismo*, uma vez que se tratava de uma reação keynesiano-fordista, nos termos descritos — em última análise — radical contra o socialismo — e a recuperação de valores

quisito funcional para variadas atividades no mesmo tenha sido banal-mente pela escala, não

oura, seu *especialismo* na produção industrial, nem

as e suas formas de re-
nte de destituição de
o de várias formas de
dicaís, que vão de le-
punções pecuniárias
o discurso do antite-
co e imediato, vários
também flexibilizar as
cerias, virtualização,
co, remuneração fle-
calismo de empresa,
logotismo, Cap. 2), ou

político. O setor público
indo-se à sua inter-
ursos, responsáveis
or 3 variantes: (a) o
padrões gerenciais
ais; (b) a supressão
blico e valor privado,
os bens oferecidos
rgia, cultura, saúde,
os públicos e ativos
ente nas formas de

contexto se denomi-
ção contra o modelo
na instância reação
tes liberais. Foi um

retorno — há muito tempo defendido por forças econômicas e políticas — aos principais postulados liberais, cujo eixo principal evidentemente é a priori-zação e referência do mercado como ponto de partida e de chegada para todos os valores — materiais, humanos e espirituais.

Nessas condições, o discurso corrente foi o da *reforma do Estado*, não só para reduzi-lo, mas principalmente para ampliar o mercado em sua dimen-são da *oferta de bens e serviços*. Por isso, proliferaram as concessões e privati-zações, abrindo espaço aos investimentos privados nas áreas de negócio ocupadas pelo Estado. No que tange à reforma do Estado, essa é a grande reforma, ou mais precisamente a contrarreforma neoliberal, que vai absorver significativa parte dos capitais superacumulados.

Adicionalmente, outros elementos acessórios vão se introduzindo, ao longo dos acadêmicos, que imprimiram aspecto científico e técnico à refor-ma, incluindo o *accountability*, o acesso à informação, a responsabilidade fiscal, o controle social, o planejamento participativo, a fixação de metas nos serviços públicos e outras medidas, nem sempre apropriadas ao conceito de *valor público*. Todas entretanto emprestando aparência de modernização e elevada qualidade à administração pública, agora denominada *gerencial* — um pleonismo a que os vencedores se deram ao luxo para enfatizar o caráter privado dessa administração pública. A revalorização do privado e do empreendimento mercantil ocupa o cenário da educação de modo avas-salador, reconfigurando a escola e os educadores, reconstruindo um novo *homem economicus* — não só um profissional, mas também um cidadão *educa-do* na perspectiva do mercado. Como observam Frigotto e Ciavatta, “o duplo processo de privatização — vínculo crescente com a venda de serviços ao mercado e ótica pedagógica empresarial — tem sido um movimento mais amplo da educação na década de 1990” (Frigotto; Ciavatta, 2006, p. 354). Poderíamos dizer, dez anos depois, que esse fenômeno de mercantilização da educação em várias dimensões ocorre com mais intensidade desde aquela década até os nossos dias.

O balanço da contrarreforma, fazendo-se uma avaliação de impacto, é que as privatizações e concessões ampliaram efetivamente a oferta, como parte do próprio interesse empresarial de exploração do negócio. Mas a qualidade dos serviços e os grandes problemas públicos de saúde, educação, segurança e assistência não melhoraram. É possível dizer que o caráter mer-cantil adotado para esses serviços provavelmente os tenha piorado.

3.1.2 A proposta gerencialista para intervenção social: a reprodução da força realizada pelo Estado e pelas organizações da sociedade civil

Falemos direta e claramente: a proposta gerencialista aparelho estatal e das organizações da sociedade civil, no contrarreforma do Estado, no quadro da reestruturação do capi-tal finalidade central reduzir os gastos destinados às classes que mais recursos provindos da riqueza social produzida se para o processo de acumulação capitalista.

Nesse sentido, a principal determinação do gerencial cação da administração do campo da produção, principal tração empresarial, com a do campo da reprodução social, administração pública estatal.

O gerencialismo, portanto, não considera a distinção finalidade da administração da empresa privada, produção mais-valia, com aquela da administração pública estatal ou das organizações da sociedade civil, destinada a fins relativos social. Vale ressaltar que a finalidade da reprodução social cipalmente, à manutenção da ordem social, através do ate-cessidades/interesses das classes subalternas e de ações re-moções ideológicas.

Apesar da concepção explícita de Kliksberg (1997), Gurgel (2005), Nogueira (1998 e 2004) e Abrúcio (1997), apenas — que distinguem a administração pública da empresarial Unidos, por exemplo, centro de influência do ensino da ac-blica no Brasil, a administração pública e a empresarial, apes-comunidades acadêmicas separadas, são fortemente relac-tendo como espinha dorsal a chamada administração cien-rente, como vimos no capítulo anterior, à administração emp-1999). Portanto, mais que uma articulação ou relação estre-efetivamente é o desenvolvimento da administração públi-da administração empresarial.

A distinção entre administração pública e administrac-fundamental, pois demarca a configuração da gestão, na-administrar é utilizar racionalmente recurso para atingir de-Se os fins da esfera da produção social (produção e aprop-

a de trabalho

Para a gestão do contexto da con-

itual, possui como subalternas, para sejam direcionados

ismo é a identi-
nente a adminis-
principalmente a
existente entre a
e apropriação da
da administração
vivos à reprodução
se destina, prin-
ndimento de ne-
pressivas e pro-

rau (1998), Paula
para citar alguns
cial, nos Estados
administração pu-
sacar de comporem
cionadas entre si,
tífica, que é ine-
resarial (Gaetan),
ita, o que ocorre
ca sobre as bases

ção empresarial é
medida em que
determinados fins
riação da maie-

«Valia) não são idênticos aos da esfera da reprodução social (manutenção da ordem atendendo a determinados interesses das classes subalternas), impli- (a em que os recursos utilizados também não devam ser os mesmos e, por- tanto, a particularidade da administração de uma e de outra esfera terão configurações distintas.

Outro aspecto que merece destaque refere-se ao fato de que, do ponto de vista da reprodução social, podem existir propostas cuja finalidade se destine de forma mais consistente a atender demandas, necessidades e in- teresses das classes subalternas que outras. Em outras palavras, uma pro- posta de Estado de Bem-Estar, baseado em direitos amplos, apesar de vol- tada para a manutenção da ordem do capital, atende mais aos interesses das classes subalternas do que uma proposta de Estado Neoliberal. Se pensarmos na área das organizações da sociedade civil, podemos, inclusive, identificar organizações que têm como finalidade superar a ordem do capital. Neste sentido, mais radicalmente diferente deverá ser a gestão nestes tipos de organização.

Em sendo assim, transmutar as finalidades de um campo para o outro — ou seja, da produção para a reprodução social — se justifica, do ponto de vista do capital, visto que se procura remeter a finalidade da produção e apropriação privada da mais-valia para o campo da reprodução social. Esse processo reduz as possibilidades da esfera da reprodução social expandir suas contradições. A restrição se realiza na medida em que se subtrai da es- fera da reprodução aspectos de sua função legitimadora, como, por exemplo, o atendimento das demandas e interesses das classes subalternas. Dessa forma, ampliam-se as condições econômicas para a reprodução do capital.

A consequência concreta, mais visível, desta transmutação, operada pelo gerencialismo no campo da administração pública, é a redução da interven- ção do Estado no campo das políticas sociais. Dessa forma, amplia-se a função do Estado para a reprodução do capital.

O gerencialismo, proposta hegemônica de contrarreforma administrati- va, como uma das dimensões da contrarreforma do Estado, está diretamente vinculado ao projeto neoliberal. Essa vinculação se apresenta explicita pela afinidade teórica existente entre as propostas filosóficas, políticas e econômi- cas das escolas neoliberais americana e de Chicago e a escola de Virgínia. Essa última servirá a base fundamental das propostas neoliberais para o campo da administração pública. Incorpora a teoria da “*escala pública*” — desenvolvida,

por volta de 1968, por J. M. Buchanan e presentes nos estudos realizados por Niskanen, em 1971. *A teoria da escolha pública* princípios da economia, numa perspectiva utilitarista (Paula, 1999; Grau, 1998). Conforme assinala Grau (1998, p. 223):

Os fundamentos desse enfoque são o individualismo método -*economicus* e a política como intercâmbio, tomando a liberdade supremo em clara conexão com as chamadas teses neoliberais Chicago e com o neoconservadorismo imperante.

A crítica fundamental da teoria da escolha pública ao Estado e à burocracia, particularmente, está relacionada ao seu caráter (orientação para renda). Ou seja, de acordo com os teóricos de governos e a burocracia agem buscando maximizar seus inte- duais e/ou organizacionais das agências estatais, prejudicando a eficiência econômica e social (Grau, 1998).

Conforme analisa Borges (2001), James Buchanan, princí- da teoria da escolha pública, ao entender que a anarquia, nu indivíduos racionais egoístas, seria inviável, uma vez que nin- ceria a regras que não fossem de seu interesse, defende a neces- agente externo para garantir a implementação e o cumprimento evitando o estabelecimento de uma guerra hobbesiana de todos. Assim, coloca-se a necessidade do Estado.

Entretanto, no quadro da situação das democracias modern analisa que os cidadãos se sentem alheios às decisões do gover- gastos realizados “refletem mais as preferências de políticos autointeressados do que as suas próprias. Por outro lado, [...] a- riária de votação traria o risco da ‘tirania da maioria’ [...] [a] ‘custos externos’ ao indivíduo”. Por isso, na perspectiva da esc- a “troca no mercado é quase sempre um mecanismo decisivo m- (Borges, 2001, p. 168 e 169).

Dessa forma, na medida da inviabilidade da anarquia, d- do processo democrático e da eficiência das trocas no merca- cia da organização sociopolítica deve ser por governos pequeno- livres. Nesse sentido, Buchanan sugere, do ponto de vista inst- criação de regras legais rígidas, capazes de limitar o escopo da

democrática”, visando impedir a expansão do Estado, através da valorização de questões como estabilidade monetária e controle orçamentário (Borges, 2001).

Nessa perspectiva, ganha fundamento teórico a proposta neoliberal de redução da intervenção do Estado, em determinadas esferas da sociedade, a partir de mecanismos voltados para a privatização de empresas públicas, desregulamentação econômica, redução de gastos sociais — via focalização, descentralização e privatização — e a consequente redução do funcionalismo público.

Portanto, se a finalidade é o mercado e a redução do Estado para a área social, num quadro de ineficiência econômica e social derivado do comportamento *rent-seeking* dos políticos e da burocracia, os instrumentos administrativos devem ser adequados a essa finalidade, buscando superar os comportamentos inadequados.

Do ponto de vista político, a relação entre neoliberalismo e a dimensão administrativa da reforma do Estado é apresentada por Montañó (2002). Segundo o autor, o “projeto/processo neoliberal”, como estratégia hegemônica de reestruturação do capital, desdobra-se em três dimensões articuladas: ofensiva contra o trabalho, reestruturação produtiva e a reforma do Estado. A reforma do Estado, então, “está articulada com o projeto de liberar, desimpedir e desregulamentar a acumulação de capital, retirando a legitimação sistêmica e o controle social da ‘lógica democrática’ e passando para a lógica da concorrência do mercado” (Montañó, 2002, p. 29). O autor, assim, desvela a conexão existente entre a dimensão econômica (interesses de classe/ofensiva contra o trabalho e reestruturação produtiva) e a dimensão política e técnica da reforma do Estado.

A orientação da reforma do Estado está subordinada ao projeto político que a define. Dessa forma, as dimensões que compõem a reforma do Estado (reforma econômica, reforma fiscal, reforma previdenciária, reforma administrativa...) também estão subordinadas ao projeto político hegemônico. Nessa medida, a reforma administrativa não possui autonomia absoluta frente ao projeto político que orienta as propostas de reforma do Estado.

Paula (2005, p. 33) apresenta de maneira direta a relação entre a orientação política neoliberal e a formulação teórica da escolha pública que fundamentará a proposta de contrarreforma administrativa: “enquanto os neoliberais reforçavam suas visões sobre a eficiência do mercado em relação

ao Estado, os teóricos da escolha pública elaboravam análises que riam a crítica da burocracia do Estado”.

Assim, tanto do ponto de vista teórico, *vinculação à teoria da escolha pública*, quanto do ponto de vista político, *subordinação ao projeto de intervenção social do Estado*, não há dúvidas sobre a relação entre a c neoliberal e a proposta hegemônica de mudanças da administração no campo da reprodução social, que impactará a esfera das organizações da sociedade civil.

Sendo assim, como perspectiva institucional, para fortalecer o de acumulação do capitalismo contemporâneo, reduzir o escopo tico, evitar o comportamento *rent-seeking* dos políticos e dos buro expansão do Estado, a teoria da escolha pública propõe uma estrutura crítica reduzida, sob comando político centralizado e, dialeticamente para sua flexibilização, via mecanismos gerenciais, através da c lização, da transferência de atividades estatais para o mercado e da ração de mecanismos de concorrência na administração pública, n em que não se pretende expandir os gastos públicos para a área soc 1998; Borges, 2001; Fedele, 1999 e Paula, 2005).

Então, para atingir a finalidade de redução de gastos sociais classes subalternas, o cerne da proposta administrativa vinculada à c neoliberal supõe uma perspectiva para as políticas sociais fundad responsabilização do Estado no trato das expressões da “questã através de ações focalizadas, fragmentadas e privatizadas, depo maior parte da responsabilidade, para o sucesso das ações, na próg dade. Apela-se, assim, para solidariedade social, através da conv organizações da sociedade civil para o desenvolvimento de medic rater assistencialista, voluntário e filantrópico. Outra medida que c quadro das políticas sociais é a ênfase em programas de transfe renda focalizados e voltados para a pobreza absoluta, o que contr a finalidade de redução de gastos sociais (Silva et al., 2004).

Por outro lado, a operacionalização das referidas políticas soc demais intervenções públicas estatais organiza-se com base na s entre política e administração (Fedele, 1999), formulação e execução (2005) e contratação e prestação de serviços (Ferlie et al., 1999), por im de uma estrutura que combina uma centralização burocrática de po a formulação e deliberação política e controle da alocação dos r descentralização da autoridade operacional (Graw, 1998).

sustenta-
a escolha pú-
redução da
concepção
o pública,
zações da

Convém também destacar que a transmutação da finalidade do campo da produção para o da reprodução social implica, também, na transposição de recursos/meios/instrumentos tipicamente da esfera da produção para a da reprodução social. A consequência é a incorporação de tecnologias gerenciais comprometidas com a produção e apropriação privada da mais-valia, utilizadas pelas empresas capitalistas, nas ações realizadas pelo Estado e pelas organizações da sociedade civil.

Nesse quadro, será incentivada a adoção de diferentes *tecnologias gerenciais*, tipicamente empresariais, para ser aplicada à intervenção estatal e das organizações da sociedade civil na busca da redução dos custos com as despesas orientadas para as classes subalternas. Vejamos, brevemente, algumas dessas tecnologias empregadas.

A *descentralização* (Abrúcio, 1998; Paula, 2005), tanto no que se refere à relação do Estado com organizações da sociedade civil, quanto em relação aos entes da própria esfera estatal (município, estado e união) é uma dessas tecnologias. O discurso gerencialista prega a descentralização em nome de maior eficiência dos gastos públicos. No entanto, o parâmetro da eficiência gerencialista fica oculto. Na verdade, o objetivo da descentralização propalada pelo gerencialismo é propiciar a redução dos custos das ações sociais, via “parcerias” com as organizações da sociedade civil e a desresponsabilização da esfera central com gastos sociais realizados nas esferas estaduais e municipais. A partir desses parâmetros é que se verifica a eficiência gerencialista.

Outro recurso gerencial utilizado na perspectiva da “eficiência” refere-se à *avaliação de desempenho organizacional* (Abrúcio, 1998). Foram estabelecidos mecanismos de registro e controle das ações, baseados em metas quantitativas a serem atingidas, visando aumentar a produtividade da organização e de seus funcionários. Essa dinâmica tem gerado, na maioria dos casos, intensificação do trabalho e redução da qualidade do atendimento, além de ocorrer uma tendência à burocratização do atendimento do usuário, na medida em que o fundamental passa a ser atingir as metas quantitativas definidas.

As organizações da sociedade civil que atuam executando programas, projetos e/ou serviços na área social (o chamado “terceiro setor”) são valorizadas e incentivadas a atuar em “parceria” com o Estado, como possibilidade de implementar as ações propugnadas pelo ideário neoliberal (política/administração, formulação/avaliação, contratação/prestação de serviços), visando atender a demanda das classes subalternas, com redução de custos.

Dessa forma, “há crescentes tentativas de se criar ‘paramercados’ no público, onde organizações antes verticais são separadas em dois — o de compra e o de prestação de serviços —, sendo a relação entre governada por contrato e não por hierarquia” (Fertie et al., 1999, p. 170). nossos), estabelecendo um novo *modelo contratual para a execução dos serviços públicos*, como instrumento gerencial.

Nesse quadro de inovações da gestão, a efetivação do *controle de qualidade* e da *eficiência* dos serviços passa a ser proposta, pelo gerencialismo, principalmente, através da *competição entre as organizações*, constituindo relação direta entre competitividade e qualidade/eficiência (Fedele, 2005). Os serviços realizados pelas organizações da sociedade civil, contratados pelo Estado, passam a ser objeto de licitação pública como forma de maior competitividade entre as organizações. No entanto, este processo gerencialista, a própria instabilidade do serviço na medida em que em determinado momento uma organização pode ganhar a concorrência e noutro momento outra organização pode ser a vencedora. Além disso, as organizações melhores avaliações tenderão a ser beneficiadas com mais recursos e a pior com níveis mais baixo de avaliação tenderão a receber menos recursos, dando um círculo virtuoso, no primeiro caso, e vicioso, no segundo. Há de se constatar que como vários serviços sociais públicos estão voltados para atender a população de determinada região (por exemplo: escolas, hospitais, centros de referência de assistência social, entre outros), se eles não forem avaliados e entrarem no círculo vicioso a população a qual se destina a receber será penalizada pela lógica da competição.

Articulada à perspectiva da competição como impulsionadora da qualidade, os destinatários das ações públicas deixam de ser considerados tratados como cidadãos e são convertidos, pelo gerencialismo, a *clientes/consumidores e/ou contribuintes*. Essa conversão provoca uma redefinição política central, pois de sujeitos de direitos e cidadãos os indivíduos se tornam em simples figura de uma relação de troca mercantil. O controle “compra” o serviço e, portanto, como consumidor, se não estiver satisfeito com o produto, deve “comprar” de outra “marca”. No entanto, como afirma Abrúcio (1998, p. 189), de forma sintética:

O pressuposto do modelo da competição é de que os consumidores podem escolher a unidade de serviço público de maior qualidade. Contudo esse suposto nem sempre é verdadeiro, pois nem todos os consumidores

possibilidade de escolher de fato o equipamento social que lhes agrada, em virtude da existência de obstáculos geográficos e financeiros, os quais dificultam o acesso a todas as unidades de serviço público. Ademais, se todos os consumidores (ou boa parte deles) escolherem um número limitado de equipamentos sociais, estes ficarão lotados e tenderão também a perder qualidade. Enquanto isso, as unidades de serviço público que tiveram inicialmente uma má avaliação ficarão abandonadas e com a subutilização que por si só já resultará em desperdício de recursos públicos.

Vale ainda lembrar, como observam Sappington e Stiglitz (1987, p. 567-571), que a concorrência só funciona como um instrumento de controle, em condição de muitos vendedores e muitos compradores. Não é o caso dos setores privatizados e concedidos, de fato monopólios e oligopólios. Tanto é verdade que, em paralelo às privatizações e concessões, foram criadas várias agências reguladoras para cada área de negócio delegada ao setor privado (ANATEL, ANEEL, ANVISA, ANS, ANTT etc.).

A *redução de níveis hierárquicos* da organização também apresenta-se como uma lógica a ser incorporada pelas organizações, em nome de ampliar a delegação de tomada de decisão para os trabalhadores diretamente envolvidos na execução das tarefas (Paula, 2005). Aqui cabe destacar que essa maior delegação nunca atinge as questões centrais e estratégicas da organização e/ou da implementação do serviço.

Essa dinâmica de redução dos níveis hierárquicos da organização articula-se com o que Nogueira (2004) denomina de *participação gerencial*. A tendência deste tipo de participação é constituir-se como uma participação limitada, particularista e acrífica. Produz-se, dessa forma, um deslocamento da participação, que deveria ter uma conotação política e de cidadania, para uma esfera eminentemente gerencial, ou seja, um “tipo de participação que se orienta por uma ideia de política como ‘troca’ entre governantes e governados” (Nogueira, 2004, p. 142).

Essas são, portanto, algumas das tecnologias gerenciais propostas pelo gerencialismo, em nome de viabilizar uma suposta eficiência dos serviços públicos, mas que, de fato, são propostas de utilização de recursos/meios/instrumentos adequados à finalidade de redução dos gastos sociais públicos.

As mudanças que hoje se têm operado na administração capitalista, de uma forma geral, vêm ao encontro de adequar esses preceitos à nova dinâmica de acumulação do capital. A diminuição de instâncias hierárquicas não é

a quebra da hierarquia para garantir agilidade nas tomadas de decisões. “reengenharías” estão voltadas para alcançar as necessidades descritas anteriormente.

A redução dos mecanismos processuais da administração não indicam desaparecimento da burocracia, mas sua adequação à sociedade capitalista atual. A agilidade exigida pelo capitalismo para a tomada de decisão atendida pela organização burocrática. Hoje, como a velocidade das informações e processos aumentou, necessita-se de outros procedimentos (decentralização em determinados níveis, por exemplo) como forma de garantir a agilidade das respostas administrativas. Porém, isso não altera o caráter burocrático da organização.

Em outras palavras, as características determinantes da burocracia mantêm intactas, até hoje, como proposta predominante para organização direção dos centros de decisão do capitalismo em sua fase atual (financeira e flexível), nas sociedades com relações capitalistas estabelecidas, ou se apresentam como modelo a ser perseguido para a estruturação de uma racionalidade adequada ao desenvolvimento das referidas relações, nas sociedades onde o capitalismo ainda se encontra em processo de expansão e enraizamento na cultura local.

Por outro lado, na periferia dos centros de decisão das empresas e dos Estados as propostas são de enfraquecimento da administração burocrática em nome da *flexibilidade gerencial*. Isso através da terceirização e flexibilização dos contratos de trabalho, do processo de diminuição da estrutura estatal — proposto pela chamada reforma administrativa — realizado através da combinação público-privado (privatização, terceirização ou “publicização”) e da estruturação do quadro administrativo por vias não burocráticas (contratos precários e cargos comissionados).

Podemos considerar que esse formato de enfraquecimento/flexibilização da burocracia, principalmente através da estruturação do quadro administrativo por vias não burocráticas, pode assumir uma feição que assemelha ao que Weber define como “burocracia patrimonial” (Weber, 1999a, p. 145).

Na medida em que parte do quadro administrativo passa a ser composto de funcionários que não passam por uma seleção de competência impositiva, via concurso público, mas através de uma relação direta com o dirigente/senhor, forja-se uma situação típica de dominação tradicional, pois, conforme ressaltava Weber, em relação à dominação tradicional:

... seu quadro administrativo não se compõe primariamente de "funcionários" mas de "servidores pessoais" [...] Não são os deveres objetivos do cargo que determinam as relações entre o quadro administrativo e o senhor: decisiva é a fidelidade pessoal do servidor (Weber, 1999a, p. 148).

Portanto, hoje ocorre, do ponto de vista administrativo, um *processo de burocratização combinado com elementos gerenciais de flexibilização* — que podem tender à patrimonialização —, ou seja, um modelo que em hipótese alguma pode ser considerado pós-burocrático.

A intensificação da centralização burocrática configura uma burocracia monocrática. Segundo Weber (1999a, p. 145) a característica monocrática da burocracia se expressa pela concentração do poder necessária para alcançar tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, rigor e confiabilidade — isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados —, intensidade e extensibilidade dos serviços e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas.

Sendo assim, a estruturação de uma burocracia monocrática garante a direção do capital num cenário de baixa contra-hegemonia. Nesse contexto, a concentração de poder viabiliza a organização da sociedade, em termos legais (abertura comercial, financeirização, redução do papel regulador do Estado...), no sentido de propiciar a expansão capitalista em sua formatação atual, dispensando a necessidade de uma estrutura burocrática para além dos núcleos de poder. O processo de burocratização monocrática, na atual conjuntura, refere-se à dominação monopólica que está ocorrendo e sua implicação na transformação desse poder econômico em dominação autoritária.

Historicamente, a intervenção burocrática na sociedade apresentou-se como uma condição necessária para constituição das sociedades de mercado, como muito bem sinalizou Marx, em relação ao processo de acumulação primitiva, e Weber, ao pensar a relação capitalismo e burocracia. Portanto, a centralização da burocracia e seu enfraquecimento na periferia decisória, no quadro atual, é uma necessidade para o desenvolvimento do capitalismo contemporâneo.

Sendo assim, a *contrarreforma da administração pública* — chamada gerencial — nada mais é, em sua essência, que uma proposta vinculada ao neoliberalismo baseada na sugestão de procedimentos gerenciais flexíveis — que

podem tender à patrimonialização —, num quadro de centralização burocrática, para adequar a ordem administrativa a uma nova forma de comando, mais direta e mais explícita, efetivada pela classe dominante, para viabilizar a acumulação no contexto do capitalismo contemporâneo.

Nesse quadro, o recurso à flexibilização gerencial ou a uma "burocracia patrimonial" ou a elementos "patrimonialistas", combinado com a burocratização do núcleo central das decisões políticas e econômicas, contribui com o processo de fortalecimento "monocrático" do grande capital. Essa configuração cria obstáculos para a construção de possibilidades de estabelecimento de um contraponto aos interesses do capital, na medida em que enfraquece a organização burocrática estatal em sua amplitude. Nesses termos, os neoliberais não são contrários nem ao Estado nem à burocracia. Eles são contrários aos aspectos do Estado e da burocracia que podem fortalecer a construção e expansão dos direitos, ou seja, de sua ação destinada ao atendimento de determinados interesses das classes subalternas. E igualmente a aspectos que incorram em limitações para o seu livre movimento de expropriação da mais-valia e de apropriação dos fundos públicos.

Assim, o projeto gerencialista ataca a finalidade de universalização de direitos e sua dimensão racional/impessoal da ordem administrativa burocrática que potencializaria aquela finalidade. Ratifica-se uma finalidade fundada no atendimento de necessidades mínimas da população, coerente com a proposição neoliberal de reforço do mercado, e na mudança da estrutura burocrática para flexibilizá-la, na medida em que não se propõe a universalização de direitos.

3.2 Estado, organizações da sociedade civil e a dinâmica da gestão no Brasil

Para explicitar o caminho teórico-metodológico desenvolvido, o primeiro aspecto que abordaremos refere-se ao entendimento que temos sobre a relação que existe entre dominação e ordem administrativa.

Do ponto de vista marxista, a ordem administrativa como superestrutura da sociedade sofre, de maneira geral, influência advinda das determinações oriundas das relações sociais de produção. Por outro lado, a ordem administrativa como um dos instrumentos de materialização da dominação de classe presente no Estado sofre as interferências da formação social específica.

A determinação fundamental de uma ordem administrativa deve ser encontrada, portanto, na estrutura de classes da sociedade, na medida em que são os interesses antagônicos de classes que conformam os conflitos substantivos numa sociedade, exigindo a intervenção do Estado, através de uma ordem administrativa (Marx, 1996d).

Por outro viés, a abordagem weberiana, como vimos no Capítulo 1, indica que para cada tipo de dominação legítima se estrutura um tipo de ordem administrativa (Weber, 1999a e 1999b). Weber, apesar de não trabalhar a relação entre relações de produção e a configuração superestrutural da dominação, apresenta indicações históricas com que, a partir do ponto de vista materialista dialético, podemos desvelar as conexões entre estruturas econômicas fundadas na exploração e as tendências superestruturais da configuração das respectivas dinâmicas de dominação. Em consequência, podemos, também, explicitar as relações da superestrutura cultural, ideológica, jurídica e política existentes entre a dinâmica da dominação e a configuração da ordem administrativa.

Portanto, a ordem administrativa está intrinsecamente vinculada à configuração superestrutural da dominação existente na sociedade. E essa configuração superestrutural está, obviamente, relacionada à dinâmica das relações estruturais de produção.

Esquemáticamente falando, podemos sintetizar, de forma geral, o quadro teórico exposto da seguinte forma:

Quadro 2 — Matriz Teórica.

Relações de Produção	Elemento Superestrutural da Dominação de Classe	Ordem Administrativa
Pre-capitalista ou de base colonial escravista	Tradição	Patriarcal/Patrimonial
Capitalista	Racionalidade Formal-Legal	Burocrática

Fonte: Elaboração própria.

Sendo assim, podemos estabelecer a conexão, de forma materialista e dialética, entre a estrutura de dominação de classe em diferentes períodos da história e as respectivas ordens administrativas instituídas. Em outras

palavras, as relações de produção determinam, a partir de sua estrutura, o pacto de dominação de classe que conduz o desenvolvimento capitalista, numa dada formação sócio-histórica. Por consequência, o pacto de dominação determina, em termos gerais, a dinâmica da ordem administrativa vigente. A partir dessas indicações teórico-metodológicas, desenvolveremos nossa análise sobre a realidade brasileira, considerando nossa estrutura de dependência própria dos países da América Latina.

3.2.1 Razões históricas da imbricação do patrimonialismo e da burocracia na gestão pública brasileira

Para discutirmos as determinações históricas do desenvolvimento da administração pública brasileira, primeiramente situaremos o capitalismo brasileiro como uma particularidade do capitalismo dependente latino-americano, para explicitarmos que existem traços gerais da ordem administrativa do Brasil que também se encontram em outros Estados dependentes da região. Em seguida, entraremos na dinâmica concreta do capitalismo brasileiro para compreendermos a formação histórica e o desenvolvimento de nossa administração pública.

Breves considerações acerca da gestão do Estado na América Latina

A inserção dos países periféricos/ dependentes na dinâmica do capitalismo tardio é realizada, em geral, a partir de uma divisão internacional do trabalho, onde cabe à periferia a produção de matérias-primas, gêneros alimentícios e bens de consumo não duráveis. Além dessa característica, os bens de consumo duráveis são produzidos a partir da associação com o capital internacional (empréstimo, investimento externo direto, pagamento de royalties...) e/ou comprando mercadorias do exterior, principalmente relacionadas ao capital constante, necessárias para a produção de bens industrializados (Marini, 2005).

Assim, seja através da construção dos preços de produção (diferencial da taxa de lucro) ou devido à origem do capital e/ ou origem de determinina das mercadorias que compõem o capital constante (fixo) ocorre transferência de valor produzida na periferia para o centro. Esse movimento para os países centrais do valor produzido na periferia tem como consequência a redução do excedente disponível para a dinâmica interna da produção e reprodução das relações sociais dos países dependentes.

Do *ponto de vista do capital*, a consequência imediata é a redução da quantidade de mais valor que pode ser apropriado privadamente, seja para o consumo do capitalista, seja para a reprodução e ampliação do capital. Essa situação gera a necessidade estrutural de compensar a perda da mais-valia, ocasionada pela transferência de valor. Conforme explicita Marini (2005, p. 154):

Vimos que o problema colocado pela troca desigual para a América Latina não é precisamente a de se contrapor à transferência de valor que implica, mas compensar a perda da mais-valia, e que, incapaz de impedi-la no nível das relações de mercado, a reação da economia dependente é compensá-la no plano da produção interna.

Neste sentido, Marini (2005) defende a tese de que a dinâmica da dependência implica na configuração da *superexploração da força de trabalho* como elemento estrutural do processo de produção e reprodução das relações sociais dos países periféricos. Nas palavras do autor:

Chamada para contribuir com a acumulação de capital com base na capacidade produtiva do trabalho, nos países centrais, a América Latina teve de fazê-lo mediante uma acumulação baseada na superexploração do trabalhador. É nessa contradição que se radica a essência da dependência latino-americana (Marini, 2005, p. 162).

De acordo com Marini (2005), diante da sangria de mais valor dos países dependentes e da impossibilidade/dificuldade de aumento de produtividade (não acesso à tecnologia e não condição de desenvolver tecnologia de forma endógena, devido, dentre outras, à necessidade de altos investimentos), a elevação da taxa de mais-valia é realizada à custa da extração de mais trabalho não remunerado de seus operários. Essa elevação da extração do mais trabalho é realizada através da *violação do valor da força de trabalho*. Sendo assim, o que caracteriza a superexploração da força de trabalho nos países dependentes é seu caráter estrutural de violação do valor da força de trabalho como dinâmica da produção e reprodução das relações sociais capitalistas. Ou seja, a *superexploração da força de trabalho é uma particularidade do processo de acumulação capitalista que ocorre nas formações sociais dependentes*.

A efetivação da superexploração da força de trabalho, portanto a particularidade da economia capitalista dependente, é viabilizada pela manutenção de determinadas dinâmicas oriundas da economia colonial baseada no trabalho escravo/semi-escravo.

Por um lado, a transferência de valor para os países centrais reduz o *quantum* de valor a ser acumulado e/ou distribuído internamente. Por outro lado, a economia de base colonial/escravista estrutura uma sociedade com fortes traços tradicionais e patriarcais. Em termos gerais, esses movimentos condicionam a conformação da burguesia latino-americana: frágil economicamente e ideologicamente e débil politicamente.

Nesse quadro, a revolução burguesa na América Latina tenderá a ser conduzida de forma não clássica, a partir da conciliação entre a burguesia e as oligarquias de origem colonial. A debilidade política da burguesia, para liderar o processo de expansão das relações capitalistas nesses países, produzirá — além da conciliação com o atraso e a exclusão das classes subalternas, devido à estrutura da superexploração da força de trabalho — a hipertrofia do Estado (Coutinho, 2011).

A partir do enfoque teórico-metodológico descrito antes e da configuração do capitalismo dependente, brevemente caracterizado, podemos sugerir que o desenvolvimento do aparato do Estado dependente está vinculado às ações administrativas necessárias para operacionalizar a expansão de nosso capitalismo dependente, desde o período agroexportador até a fase de consolidação monopólica, conduzido, desde sua origem, pelo pacto de dominação estruturado pela articulação entre interesses agrários tradicionais e a burguesia industrial, incorporando os setores populares de forma seletiva.

Portanto, a linha de análise proposta entende que as mudanças processadas no aparato administrativo respondem ao movimento global do capitalismo dependente e da configuração do Estado dependente, devendo ser entendidas sob esse prisma e não como um processo de racionalização da administração.

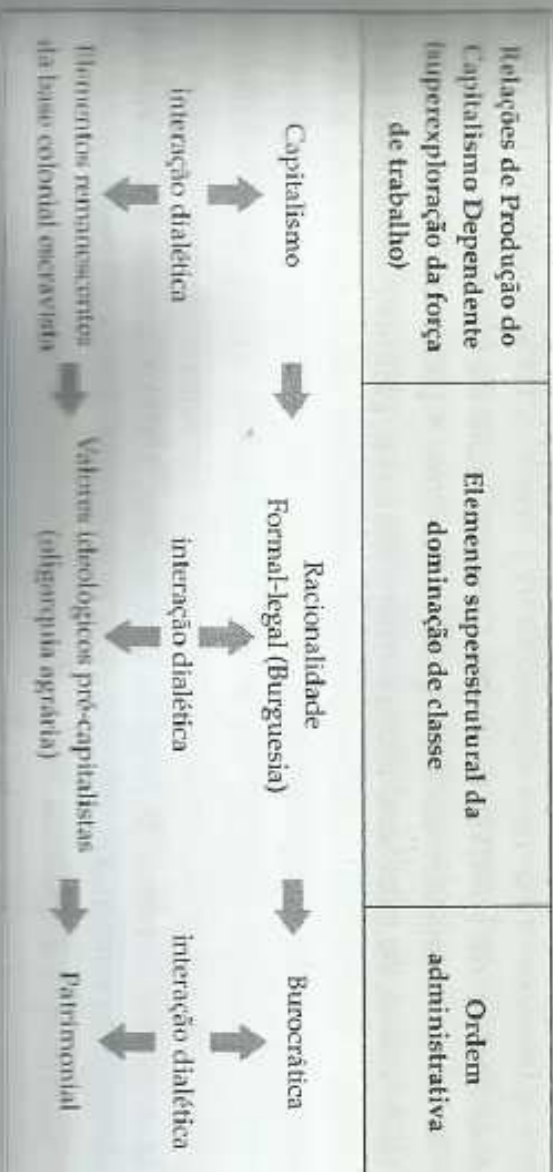
Nesse sentido, consideramos que ocorre uma imbricação dialética entre “patrimonialismo” e “burocracia” (Souza Filho, 2011), derivada do processo de desenvolvimento do capitalismo dependente a partir de um pacto de dominação que requer a manutenção dos elementos tradicionais da administração. Portanto, a ideia básica aqui presente resume-se no entendimento de que o aparato do Estado dependente, enquanto administração pública, nasce, desenvolve-se e se consolida a partir de uma *espírita dorsal que combina patrimonialismo e burocracia*, configurando uma unidade contraditória coerente com a particularidade do capitalismo dependente e de seu Estado. Dessa forma, a gênese e a estrutura da ordem administrativa do aparato do Estado dependente se fundam no patrimonialismo e na burocracia, não

porque se forja uma dicotomia entre o "velho" e o "novo", entre o "atraso" e o "moderno", mas sim devido à necessidade de objetivar a dominação operada pelos proprietários rurais e pela burguesia emergente. Essa dominação possui como fundamento relações de produção estruturadas através dos traços da sociedade colonial (base tradicional escravista/semiescravista) articulados à sociedade nacional capitalista emergente. Essa articulação ciumenta as condições internas para a efetivação da superexploração da força de trabalho como particularidade de nosso capitalismo dependente.

O modelo administrativo do Estado dependente cunhado pelo processo de industrialização a partir dos anos 1930/1940 não se constitui como um modelo burocrático que encontra obstáculos para ser implementado. A ordem administrativa implementada é de manutenção da imbricação do patrimonialismo com a burocracia a fim de manter o pacto de dominação entre os interesses oligárquicos tradicionais, os quais exigem uma ordem administrativa patrimonialista, e os da burguesia industrial emergente, que necessita de uma administração burocrática, porém sob a ampliação dos mecanismos da burocracia, por conta da necessidade de implementação do projeto de industrialização e urbanização dependente.

A dinâmica da imbricação do patrimonialismo com a burocracia, no quadro do aparato do Estado dependente, pode ser resumida, tendo em vista a matriz teórica apresentada anteriormente, conforme o quadro a seguir:

Quadro 3 — Imbricação do Patrimonialismo com a Burocracia.



Entendemos que, do ponto de vista estrutural, é nessa dinâmica de funcionamento do aparato do Estado dependente que se encontra a chave para explicação do baixo índice de institucionalidade desse aparato estatal e de seu alto índice de corrupção.

Administração pública no Brasil: determinações históricas e estruturais

O Estado patrimonialista brasileiro não possui vínculo genético com a oligarquia agrária cafeeira, ele é produto do processo de colonização portuguesa que traz para o Brasil sua estrutura estatal e administrativa e organiza a sociedade colonial a partir do padrão patrimonialista vigente.

O Estado, durante o período colonial, será a expressão do poder da nobreza, da burguesia comercial (que só se interessa na exploração colonial) e do poder senhorial. A dimensão patrimonialista da administração brasileira advém, de um lado, do poder do Rei de Portugal que controla o reino, baseado numa organização centralizada e, de outro lado, da tradição de centralizada da estrutura "patriarcal" dos proprietários rurais. A dimensão burocrática, apesar de praticamente ausente, existe devido à necessidade de se organizar os empreendimentos da coroa (comércio, navegação).

Ao longo do século XIX, no quadro do desenvolvimento do capitalismo industrial dos países centrais, ocorrerá a crise da economia colonial, na medida em que não são mais necessários produtos agrícolas coloniais e metais preciosos, mas sim alimentos e matérias-primas produzidas em massa. Nesse contexto, exige-se da periferia a continuidade de uma produção mercantil complementar, não mais no sentido de participar da acumulação primitiva, mas antes para rebaixar os custos de reprodução da força de trabalho e dos elementos componentes do capital constante, a partir do fornecimento, a baixo custo, de produtos alimentares e matérias-primas (Cardoso de Mello, 1998, p. 44-45). A economia mercantil-escravista nacional cafeeira terá essa função durante o Império.

No quadro de desenvolvimento da economia mercantil escravista nacional cafeeira, processa-se a transformação de setores do senhorio rural em fazendeiros homens de negócio (Fernandes, 1981). Os fazendeiros homens de negócio constituirão a oligarquia agrária que dominará política e economicamente a República Velha. Tais fazendeiros dissociaram a fazenda e a riqueza produzida por ela do *status* senhorial. Essa transição de senhores para fazendeiros realiza-se ao longo do século XIX e explicita, por um lado,

processo de aburguesamento do proprietário rural, e, por outro lado, determina o vínculo desse setor com a estrutura tradicional de poder. Esse vínculo torna-se mais evidente na dimensão "coronel" que esses atores desenvolverão a partir do final do século XIX.

Na República Velha, o Estado, enquanto estrutura de dominação, será expressão das reivindicações dos comerciantes e dos fazendeiros de café, predominantemente, ou seja, do capital cafeeiro. Nesse sentido, a lógica racional-burocrática, necessária ao desenvolvimento capitalista, deverá ser mantida, porém de forma articulada à lógica patrimonialista, necessária à manutenção do poder e das aspirações tradicionais de *status*, mando e utilidade privada do bem público, presentes tanto na cultura dos proprietários da terra quanto na dos comerciantes.

Nesse quadro, não há uma relação entre "atraso" e "moderno", a dominação senhorial/coronelista, para se objetivar, num contexto marcado por um projeto de integração nacional e expansão da economia exportadora capitalista, necessitará combinar estilos pré-capitalistas de dominação — pois a estrutura social (primeiramente mercantil-escravista, posteriormente capitalista-exportadora) nasce e se desenvolve a partir da escravidão e de setores que vivem e sobrevivem da relação de favor que estabelece com o proprietário rural (seja em sua versão senhorial, seja em sua versão *coronel*) com elementos de racionalidade e formalismo, de tipo burocrático. A racionalidade e o formalismo são necessários à integração nacional e expansão capitalista na sua dimensão de comercialização, já que a produção é realizada à base da escravidão, num primeiro momento, e pela superexploração da força de trabalho, no momento pós-abolição.

Nesse período (Império e República Velha), o elemento patrimonial se sobrepor ao elemento burocrático da administração pública, na medida em que temos a oligarquia agrária como classe dominante de uma economia mercantil escravista e da economia exportadora capitalista, ambas exportadoras de produtos agrícolas. A exigência da racionalidade burocrática limita e a determinadas ações relativas à política econômica de proteção à exportação, segurança e integração nacional. A ausência de direitos civis, políticos e sociais reduz a necessidade de estruturas burocráticas do Estado.

As implicações desse entendimento nos remetem a pensar o *patrimonialismo* na ordem administrativa no Brasil não como uma dimensão que preceda a modernização para a superação do "velho" (elementos pré-capitalistas) — traço inerente que temia em persistir e que precisa ser expurgado, pois

é um óbice para a eficiência da administração pública. Antes precisa ser entendido como constituinte da particularidade de nossa administração pública, advinda da particularidade de nossa estrutura de poder responsável pela expansão do capitalismo dependente brasileiro.

Portanto, a ordem administrativa no Brasil se realiza através da *imbricação do patrimonialismo com a burocracia, na medida em que está vinculada (genética, estrutural e funcionalmente) à dominação constituída por frações senhoriais/oligárquicas e burguesas para conduzir o processo da expansão capitalista, que tem início no Império e se consolida na República Velha. Nesse sentido não há dualismo. O novo se imbrica com o velho, o velho é funcional ao novo.*

Esse é o cenário que se inicia na Independência, consolida-se com a Proclamação da República e encontra seu esgotamento no final da República Velha, quando entra em crise a economia exportadora capitalista e a hegemonia da oligarquia cafeeira, o que projeta um novo objetivo político: a industrialização e urbanização do País.

3.2.2 A dinâmica da administração pública no período 1930-1990: principais marcos

Este item será desenvolvido tendo como referência os momentos da história que demarcam as fases do desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Nesse sentido, seguindo as indicações teórico-metodológicas anteriormente apresentadas, a partir da dinâmica das relações de produção, ao longo do processo de acumulação de capital engendrado em nosso País, buscaremos explicitar o pacto de dominação forjado e sua relação com as classes subalternas, encadeado no desenrolar de nossa formação social, para desvelar a configuração da ordem administrativa brasileira em cada período histórico determinado.

A revolução de 1930: burocracia e patrimonialismo no contexto de desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro

A Revolução de 1930 é um ponto de inflexão na trajetória histórica do Brasil, na medida em que representa o início de um novo projeto político e social para a sociedade: industrialização e urbanização, sob o comando da intervenção estatal, a partir do pacto conservador entre a oligarquia agrária e a burguesia emergente.

o ponto de vista da economia política, esse projeto, como muito bem ilustrado por Oliveira (2003), é conduzido a partir da articulação entre a economia agrária e a indústria emergente, constituindo um entrelaçamento de características de origem colonial (latifúndio e trabalho escravo) e de características de produção, através da relação entre a produção agrícola baseada numa intensiva exploração de trabalho e a recente produção industrial e beneficiária daquela exploração.

Segundo a análise de Oliveira (2003, p. 45-47), a relação dialética entre a cultura e o setor industrial emergente se expressa na funcionalidade da cultura para o crescimento industrial, via fornecimento da força de trabalho e de alimentos, através da manutenção do padrão "primitivo" de exploração na agricultura, "baseado numa alta taxa de exploração da força de trabalho" (Oliveira, 2003, p. 45).

Eliezer Fernandes (1981, p. 241) completa a análise mostrando que o envolvimento capitalista no Brasil se processa a partir de uma dupla articulação: "1.) internamente, através da articulação do setor arcaico ao setor moderno [...]; 2.) externamente, através do complexo econômico agroexportador [...]. Esse tipo de transição da economia das economias capitalistas centrais". Esse tipo de transição da economia capitalista brasileira produziu uma aliança entre a burguesia industrial e setores da oligarquia agrária para processar o projeto de industrialização e urbanização.

Do ponto de vista da *ordem administrativa*, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938, como órgão responsável por organizar e desenvolver a administração numa perspectiva racional, apresenta-se como marco fundamental do fortalecimento da estrutura burocrática brasileira. Além disso, como lembra Torres (2004, p. 147), "é a partir de um amplo processo de criação de estatutos e normas para as áreas fundamentais da administração pública, especialmente quanto à gestão financeira (1936), compras governamentais (1931) e execução financeira (1936) de 1940". Nunes qualifica essa dimensão da intervenção do Dasp como a tentativa de institucionalizar o "universalismo de procedimentos" da administração pública brasileira. Nas palavras do autor, "em geral o universalismo de procedimentos é associado à noção de cidadania plena e liberdade perante a lei, exemplificada pelos países de avançada economia desenvolvida, regidos por um governo representativo" (Nunes, 1997, p. 38). O "universalismo de procedimentos" não se estrutura como um mecanismo de burocracia, ele se manifesta a partir da existência de determinados

aspectos presentes na expressão material da racionalidade burocrática que pode ser potencializada para uma administração democrática — a despeito de seu sentido ser, de forma velada, organizar a expansão do modo de produção capitalista.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento da administração pública, a partir de 1930, não se configurará como um processo de racionalização ampla da ordem administrativa, para implementar o projeto de industrialização e urbanização, mas sim num processo que, ao ampliar a dimensão burocrática, combinará a lógica racional-legal com os traços patrimonialistas da lógica pré-capitalista, na medida da permanência da oligarquia agrária na estrutura de poder, devido ao papel da agricultura para o processo de acumulação do capital industrial.

Simultaneamente, considerando que a partir de 1937 se instaura a ditadura varguista, a expansão burocrática será realizada sob um quadro de ausência democrática, produzindo um efeito de distanciamento da burocracia de determinados setores sociais, especialmente dos trabalhadores, reforçando, dessa feita, sua dimensão autocrática. Por outro lado, o governo Vargas utilizará a expansão da burocracia, via Dasp, como um dos elementos para viabilizar sua sustentação política, pois garantirá o controle da administração pública em suas mãos (Abrúcio, 2002; Torres, 2004 e Lima Júnior, 1998).

Conforme observa Nunes (1997, p. 53-54), essa utilização do Dasp para efeito da operacionalização da ditadura Vargas implementou o "insulamento burocrático" na administração pública brasileira. De acordo com Nunes (1997, p. 34),

[...] o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. [...] O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel [...] ao contrário da retórica de seus patrocinadores, o insulamento burocrático não é de forma nenhuma um processo técnico e apolítico....

Portanto, o "insulamento burocrático" significa um comportamento que não supõe o corte absoluto do acesso ao aparelho burocrático, mas obstrui esse acesso as classes dominadas e mantém canais de diálogo para as classes dominantes.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento da administração pública, a partir de 1930, não se configurará como um processo de racionalização ampla da ordem administrativa, para implementar o projeto de industrialização e urbanização, mas sim num processo que, ao ampliar a dimensão burocrática, combinará a lógica racional-legal com os traços patrimonialistas da lógica pré-capitalista, na medida da permanência da oligarquia agrária na estrutura de poder, devido ao papel da agricultura para o processo de acumulação do capital industrial.

Simultaneamente, considerando que a partir de 1937 se instaura a ditadura varguista, a expansão burocrática será realizada sob um quadro de ausência democrática, produzindo um efeito de distanciamento da burocracia de determinados setores sociais, especialmente dos trabalhadores, reforçando, dessa feita, sua dimensão autocrática. Por outro lado, o governo Vargas utilizará a expansão da burocracia, via Dasp, como um dos elementos para viabilizar sua sustentação política, pois garantirá o controle da administração pública em suas mãos (Abrúcio, 2002; Torres, 2004 e Lima Júnior, 1998).

esses termos, a *burocracia* se expande no Brasil a partir de *três determinações fundamentais*: a) criar condições institucionais para implementar o processo de expansão capitalista, estruturando "universalismo de procedimento" nas relações com o esquema de privilégios patrimonialistas já existente e que será ampliado e centralizado; c) viabilizar a sustentação do regime ditatorial, via fortalecimento do poder central, através de estratégias de "conservamento burocrático". Esse processo constitui a *modernização conservadora da administração pública*. Dessa forma, a administração pública brasileira mantém um caráter racional-legal e de especialização nas questões relativas à organização e centralização do poder; buscará formas de articular a burocracia com a patrimonialista tradicional que permanecerá em bases da gestão pública e, transversalmente, incorporará uma cultura de insulada, devido a sua utilização pelo regime ditatorial como instrumento de sustentação política.

Em relação às políticas sociais, de forma geral, podemos dizer que a burocracia no Brasil será constituída tendo como base as concepções de "ordem social regulada" (Santos, 1987), na perspectiva da política previdenciária destinada aos trabalhadores urbanos que possuíssem sua profissão legalmente —, a qual será implementada com base na lógica do Estado-estatal, e a "cidadania invertida" (Teixeira, 1991) como expressão assistencial — destinadas aos demais segmentos da população —, operando-se como recurso de clientelismo do poder central.

É importante destacar que esse formato de desenvolvimento de políticas sociais no Brasil se adequa ao processo de incorporação seletiva e limitada das subalternas às riquezas produzidas nacionalmente pelo advento da burocracia industrial. Ou seja, não existe um projeto de universalização e de implementação de direitos sociais e, portanto, a *estrutura burocrática organizacional* de *operar as políticas sociais se efetiva, também, de forma seletiva e limitada*. Em geral, esse padrão de operar as políticas sociais não sofrerá alterações com o advento do golpe de 1964.

A burocracia pública no contexto da emergência do capitalismo monopolista brasileiro

Fernandes (1981, p. 251-288) identifica o período da década de 1950 e os anos 1960 como sendo o de início da irrupção do capitalismo monopolista no Brasil e mostra, com precisão, como esse processo no desenvolvimento se mantém a "dupla articulação". Ou seja, para implementar o

salto industrializante a opção da burguesia industrial foi subordinar-se ao capital estrangeiro e articular-se aos setores tradicionais. Portanto, "o novo padrão de desenvolvimento capitalista terá de gerar, em termos estruturais, funcionais e históricos, novas modalidades de dependência em relação às economias centrais e novas formas relativas de subdesenvolvimento" (Fernandes, 1981, p. 259).

De acordo com Oliveira (2003, p. 55-58), aquela mesma articulação que combinava "alta taxa de exploração da força de trabalho" na agricultura e ampliação das condições de acumulação urbana-industrial, no início do processo de industrialização brasileiro, será mantida e ocorrerá, nesse novo contexto, entre o setor terciário e o setor industrial. Ou seja, como a industrialização brasileira desenvolveu-se com base numa "acumulação capitalista razoavelmente pobre", no momento de sua consolidação, a exigência de expansão do setor terciário teve de ser atendida, também, através do "crescimento não capitalístico do setor Terciário". Dessa forma, como argumenta Oliveira (2003, p. 57), "os serviços realizados à base de pura força de trabalho, que é remunerada a níveis baixíssimos, transferem, permanentemente, para as atividades econômicas de corte capitalista, uma fração de seu valor, 'mal-vália' em síntese", reafirmando, assim, a dinâmica de *superexploração da força de trabalho* no Brasil.

A estratégia implementada, do ponto de vista administrativo, para operar a "irrupção do capitalismo monopolista", será marcada pela reprodução das características centrais da administração pública que se estruturou a partir de 1930. Entretanto, essa estratégia expandirá, significativamente, a dimensão "insulada" da ordem burocrática — dimensão utilizada para viabilizar a ação racional destinada à organização institucional, legal e econômica necessária para a fase da industrialização em pauta, combinada com a exclusão dos setores populares. Fortalecerá a dimensão patrimonialista através, principalmente, da manutenção do poder dos governadores de estado e da implementação das políticas sociais (prioritariamente as de assistência social) e, por fim, estagnará as iniciativas pautadas para a ampliação da dimensão do "universalismo de procedimentos" prometido na ordem burocrática.

O processo de expansão do "insulamento burocrático" é realizado a partir da *Assessoria Econômica* instituída no segundo governo Vargas e, principalmente, através dos *Grupos Executivos* formados por JK (Nunes, 1997, p. 101 e 110). Ou seja, a ordem burocrática brasileira vai se fortalecendo a

partir da dimensão populista. Portanto, as condições de desenvolvimento

A dimensão de exclusão não privilegiada para o projeto administrativo das classes trabalhadoras

As características serão mantidas, a área prevê a manutenção do projeto, visando a manutenção de

Então, o desenvolvimento da capacidade capitalista de acumulação e os mecanismos de expansão da burocracia no campo das classes dominantes nacionalistas de produção e ordem administrativa voltadas ao desenvolvimento e à transformação social radical

ensão que reduz o “escopo da arena em que interesses e desejos podem desempenhar um papel” (Nunes, 1997, p. 34). Possibilidades democráticas da ordem burocrática não serão as e exploradas.

Essa racional da burocracia será desenvolvida parcialmente. A dimensão estará combinada a mecanismos de recrutamento que garantam a impessoalidade — apesar de garantir competência técnica e o em tela —, impedir-se-á a possibilidade de existir um quadro novo comprometido, direta ou indiretamente, com interesses das burocratas.

Características da administração pública na área das políticas sociais. Por um lado, a expansão quantitativa das instituições da burocracia promoverá a intensificação da combinação de especialização com lealdade patrimonialista, conquistada através da política tradicional de empenhamento em troca de apoio político à incorporação seletiva e parcial da classe trabalhadora, via previdência.

A *ordem administrativa* no contexto de consolidação do Estado burocrático se desenvolverá a partir da *expansão da dimensão da racionalista e da especialização técnica da burocracia*, num quadro de uma estrutura paralela de gestão, evitando a utilização dos recursos de mérito e de impessoalidade na composição de seus quadros. Não será articulada à *manutenção dos espaços patrimoniais e clientelares* das políticas sociais — visando à incorporação seletiva e parcial das políticas sociais — e na forma de participação das camadas tradicionais na estrutura de poder. Dessa forma, a dimensão de lealdade da burocracia em seu sentido de estruturação formal e impessoalidade será bloqueada, inviabilizando a construção de uma administração que pudesse contribuir com o fortalecimento de ações e interesses das classes populares.

Essa administração pública dos anos 1950 do século passado foi criada, a partir da ditadura civil-militar, através da sua institucionalização via Decreto-lei n. 200/67.¹

¹ O projeto de Lei n. 200/67 é atribuído ao Instituto de Pesquisas e Estatísticas do governo federal, que elaborou o projeto de 1964, inclusive tornando-o obrigatório. (Hind, 1997, p. 104).

Fase monopolítica do capitalismo brasileiro e a formalização do insulamento burocrático

O Decreto-lei n. 200/67 expressa o coroamento legal e institucional da estrutura administrativa desenvolvida na década de 1950 para operar a “irrupção do capitalismo monopolista”. Ou seja, o Decreto-lei n. 200 não apresenta inovação substantiva em relação à estrutura da ordem administrativa que já vinha sendo adotada desde a década de 1940 e que foi intensificada na década de 1950.

Nesse sentido, em sua aparência, a reforma administrativa de 1967, se expressará como um novo modelo de gestão a ser desenvolvido no Brasil (Bresser-Pereira, 1996; Torres, 2004). No entanto, em sua essência, ela apenas potencializará os elementos advindos da década de 1950, através da normatização e institucionalização de seus mecanismos, para consolidar o processo de monopolização capitalista no quadro da estratégia desenvolvimentista.

A reforma administrativa de 1967, no contexto da ditadura, é, portanto, um imperativo necessário para lançar definitivamente o capitalismo brasileiro à fase monopolítica de seu desenvolvimento.

Oliveira (2003, p. 100-105) demonstra que a situação de manutenção da desigualdade social durante a expansão capitalista no período pós-1964, mais precisamente a partir de 1967, explica-se pela necessidade de se realizar um processo de acumulação compatível com a estratégia de monopolização e aceleração da industrialização do período. Esse processo realiza-se através do aprofundamento da exploração do trabalho como mecanismo central para enfrentar as contradições entre relações de produção e desenvolvimento das forças produtivas, na medida em que é “necessário aumentar a taxa de lucro, para ativar a economia, para promover a expansão” (Oliveira, 2003, p. 100). Nesse sentido, afirma o autor, o aprofundamento da taxa de exploração do trabalho apresenta-se como requisito estrutural da expansão monopolítica. Esse fato reafirma a estrutura de *superexploração da força de trabalho* no Brasil.

Dessa forma, entendemos que a reforma de 1967 é a expressão mediata do projeto econômico de monopolização do capitalismo, no contexto de uma opção política das classes dominantes orientada, por um lado, para manter

administrativos, como ministros de Estado, a ditadura que se seguiu. A pesquisa de Elaine Boechat, realizada como dissertação de mestrado em administração da Universidade Federal Fluminense (UFF), traz interessantes dados e documentos sobre esta atuação e o projeto econômico de projeto do Decreto-lei n. 200/67, elaborado pelo IUPERJ (Elaine Boechat, 2014).

a “dupla articulação” do processo de produção, representações da riqueza às riquezas e caráter concentrado.

Diferentemente

1998b, e Grau, 1998). Um marco no processo administrativo brasileiro, do ponto de vista da institucionalização e consolidação do movimento internacional.

A expansão

A expansão e descentralização, indireta. Esta administração pública

A primeira administração pública, em que a cooperação da concorrência

A segunda

A segunda administração estabeleceu em suas prioridades, priorizada a qualificação profissional direta (e a indireta) fundamentais na administração, desaparelhada, estatutal minimam

Essas duas

fortalecimento d

2. Confronto

do plano, na própria estrutura da administração pública, administração indireta

estões de segurança, relações internacionais e questões de segurança social — *Mix de BUROCRACIA centralizadora, autoridade social — Mix de BUROCRACIA centralizadora, autoridade social — Mix de BUROCRACIA centralizadora, autoridade social*, fundada no corporativismo estatal (Estado controlando as relações da sociedade civil, principalmente as vinculadas ao processo de industrialização, relações internacionais e questões de segurança social — *Mix de BUROCRACIA centralizadora, autoridade social*).

para viabilizar a incorporação seletiva e regulada) e política de setores tradicionais, através da relação entre o material dessa estrutura burocrática são as administrações criadas durante a ditadura).

o, no Brasil, não houve o problema de se ter Estado frágil, a oligarquia e, posteriormente, para a burguesia, e não a burocracia, ou, pelo menos, que procurasse atender, de maneira ou consequente, aos interesses dessa classe. Assim, expressou na ausência de um Estado que assumisse um papel mediador dos interesses da classe trabalhadora e não que reforça a ação voltada para subjugar as camadas populares desenvolvidas uma burocracia forte para as finalidades políticas e frágil para implementar políticas sociais (12-14).

processo de democratização, resistência ao modelo neoliberal da burocracia pública

na "crise do milagre", esboçada a partir de 1973, vindo a mundial do capitalismo, o controle social imposto pela entrada em declínio.

o início da década de 1970, o Brasil conseguiu adiar a crise do milagre, esboçada a partir de 1973, vindo a mundial do capitalismo, o controle social imposto pela entrada em declínio.

no processo de industrialização. "Com os empréstimos os países pobres e em desenvolvimento compravam produtos das economias desenvolvidas, azeiteando economias que estavam em recessão e contribuindo para que elas suportassem melhor a crise" (Gonçalves e Pomar, 2000, p. 12).

Nesse contexto, o processo de "modernização conservadora", implementado pela ditadura civil-militar, tanto no período conhecido como "milagre econômico" quanto ao longo do governo Geisel, produziu a aceleração do processo de industrialização e urbanização da sociedade brasileira. Com isso, trouxe à tona um novo quadro de relações sociais e de organização sociopolítica. O novo operariado, o trabalhador rural sindicalizado, a classe média e os moradores dos bairros populares, entre outros, complexificaram o tecido social do Brasil pós-1970.

Esse cenário desenhado após os anos de 1970 abre um campo de potencialidades significativas para a redefinição da correlação de forças no Brasil. Somou-se à insatisfação econômica a indignação política com o sistema ditatorial instaurado no País. Começavam a aumentar as pressões da sociedade sobre o governo civil-militar.

Inserido nesse panorama social, político e econômico, vamos encontrar o ressurgimento dos movimentos sociais no Brasil. Esses atores entram em cena na luta pela redemocratização do País, nas suas mais diversas dimensões (econômica, social, política, cultural...), a partir da metade da década de 1970.

Os anos de 1980, no plano internacional, configuraram-se como o período de "retomada da hegemonia norte-americana" (Tavares, 1998) realizada através da diplomacia do dólar forte e da "adoção de programas armamentistas de alto conteúdo tecnológico, visando dobrar a União Soviética e exaurir sua capacidade financeira" (Teixeira, 2000, p. 3).

Nesse contexto de mundialização, processou-se uma violenta crítica ao padrão sistêmico de integração social que conduziu o capitalismo à sua época de ouro: crescimento econômico, pleno emprego e proteção social sob coordenação do Estado.

No Brasil, a crise da dívida nos anos de 1980 apenas explicita o problema de maior convergência da economia brasileira, qual seja: a fragilidade do padrão de financiamento. Assim, conforme observa Fiori (1993), a convergência da crise mundial com a crise do padrão de desenvolvimento brasileiro determina a crise vivida nos anos da década de 1980.

No entanto, diferentes nos anos da década de 1980 sociedade civil e da ampliação do clímax ocorreu com as Diretas (Movimento Diretas), não logrou êxito em viabilizar a repetição dessa forma, o pacto de

O indubitável fortalecimento civil, o surgimento da criação de um partido apesar de não terem sido político, formaram um regime autocrático, como a luta em fortes traços pa-

Os movimentos sociais mobilização popular, vi- nova Constituição Federando, claramente, par- provedor da universaliza-

Além disso, a Con- participação popular na- vernamentais" (plebisc p. 17) e abriu possibilid- de se criarem mecanis- se refere à ordem econ- política, dimensões fur- de Bem-Estar no Brasil

As lutas na área s- grupos democráticos n- (educação etc.). Esse- quanto pela ampliação

Conforme ocorre- funcional, propostas- para o fortalecimento

período, entre 1979 e 1983, expressando as marcas do modelo de acumulação, a ditadura pela anistia dos presos e banidos políticos, das cadeias e outras retornaram ao Brasil, burocrático e socialista. Fundava-se o Partido se colocava como o renascimento da luta proletária. Em 1983, criava-se a Central de que nascia na contramão do sindicalismo "ego".

social continuava, manifestando-se nas orriedade, nas mobilizações de bairros e de caiações adensavam a luta popular e sindical. ande campanha por eleições diretas (Diretas, a social derrota da ditadura nas eleições presidenciais, grande pressão popular. O desdobramento da Assembleia Nacional Constituinte, r uma nova Constituição que, como visto no a redemocratização e as necessidades econômicas.

nte esse período, repercutia mal a queda dos negócios no mercado. Ambos os casos devidos o público com o esgotamento da base produtivamente produzidos, continuavam padecendo, houve os choques do petróleo, a compressão do crescimento exponencial.

esarias e as grandes entidades patronais — inumeras associações industriais paulistas par "Estado empresário", apontando para o que dendo a diminuição do papel dos governos,

ovimentos sociais e políticos democráticos e am o Estado — pelo arrocho salarial, pelos cidade, pela repressão e outros problemas sociais. Reconhecendo que esses movimentos, e mesmo os objetivos que os empresários, o fato no plano internacional, o embate entre e socialistas, essas vistas como estatísticas e

estatizantes, crescia, impulsionado pelos "thinks thanks" liberais⁴ e as premiações sucessivas da academia sueca (Nobel) aos economistas neoliberais Friedrich Hayeck (1974) e Milton Friedman (1976), nomes populares entre os afeitos a esse debate.

Dois projetos estavam em andamento, ainda que as nuances do projeto liberal ainda não estivessem completamente compreendidas e estabelecidas. As nuances se referem principalmente às forças que, igualmente liberais, se localizavam em outros partidos e até mesmo no interior do Partido dos Trabalhadores. Essas forças expressavam a vitória ideológica que se verificava na sociedade: as ideias neoliberais avançavam socialmente, com grande apoio de lideranças políticas, intelectuais e acadêmicas e da grande imprensa (*Globo*, *O Estado de São Paulo* e seus reprodutores) tradicionalmente associada aos grupos patronais brasileiros e estrangeiros.

É nesse cenário que os conservadores e liberais brasileiros se apresentam às eleições presidenciais, em confronto direto com as forças social-democráticas e socialistas, no embate eleitoral que seria vencido por Collor de Mello na disputa final com Lula, em 1989.

Ainda que não se possa dizer que ali se definiu a direção que tomaria o Estado e a sociedade, a vitória de Collor interrompeu os passos institucionais dados pelos setores progressistas, que fizeram dos anos 1980 — a *décade perdida*, segundo o grande capital — um tempo de conquistas orgânicas, políticas e ideológicas.

Essa situação não interrompeu, porém, o movimento popular, com destaque para os estudantes, os "cara-pintadas", que, em 1992, pôs na rua uma maciça campanha pelo *impeachment* de Collor, abaixo de graves acusações de corrupção do Presidente — acusações partidas de seu próprio irmão e aliado, até então.

O *impeachment* de Collor abriu uma nova estação eleitoral para a presidência da República, em 1994, cujo desfecho foi mais uma vez a derrota de

4. *Thinks thanks* são entidades constituídas por acadêmicos, empresários, políticos e intelectuais. No sentido amplo, que desenvolvem atividades políticas, difundindo ideias e propostas e subsidiando ações dos seus representantes e lideranças e incluindo na opinião pública por variados meios, principalmente revistas, jornais, livros e mídia eletrônica. São exemplos de *thinks thanks* liberais: Instituto of Economic Affairs, a Atlas Economic Research Foundation, o Instituto Millenium e o Instituto Liberal, os dois últimos muito conhecidos no Brasil. *Academically* os sites de informação (Google, por exemplo) com facilidade se têm mais detalhes e até mesmo as regras dos seus componentes.

Lula, agora para o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). O caráter da chapa vencedora, o PSDB, Frente Liberal, PFL, em coligação com o PT, de inspiração neoliberal. Volte a ser o grande público, significando a volta dos trabalhadores e coordenadores do trabalho nomeado ministro da Cultura do Brasil. Estava posta e exposta, agora a ideológica em curso no Brasil.

Dessa maneira, é reeditado, de maneira conservadora que implementou o projeto conjuntural da crise daquele modelo econômico e social pautada nas teses neoliberais.

... diante da hipótese de uma aliança entre o sistema político e social brasileiro por uma aliança de centro-direita não se explica por razões puramente econômicas. O FHC se propõe, na verdade, é algo mais: uma coalizão em que se sustentou um direito significado direitista de

Anos antes, exatamente em 1994, nos Estados Unidos, uma reunião de cúpula do Banco Mundial e FMI principal patrocinadora para a América Latina, transmitiu a informação, transcrita no *Washington Post*, escrito pelo embaixador americano em Washington, sobre o fato de que o Brasil estava acompanhando os fatos de perto, e a situação em Nova York, onde exerce o papel de observador da ONU, no biênio 1988-89.

Escreveu Batista (2001, p. 11):

Em novembro de 1989, reuniram-se em Nova York os membros do governo norte-americano e o Conselho Econômico da América Latina. — FMI, Banco Mundial e outras instituições. O objetivo do encontro era discutir a situação econômica do Brasil, sob o título "Latin America: the challenges of the 1990s".

democracia Brasileira, PSDB. Explicitando DB fizera uma aliança com o Partido da que implementaria o projeto de contrarrestando as nuances que passavam despertivamente o Secretário-Geral do Partido a campanha de Lula, Francisco Weffort, o novo governo de Fernando Henrique ora de modo bastante claro, a hegemonia e forma orgânica, o pacto de dominação projeto desenvolvimentista, mas que, na , organiza-se para orientar uma intervenção. A propósito, observa Fiori (1998, p. 17):

...aliança de centro-esquerda que poderia revolucionar o Brasil, [...] FHC preferiu [...] e decidiu-se com o PFL [...]. Uma aliança que obviamente não foi eleitorais [...]. O que a nova aliança de o mais sério e definitivo: remontar à tradição o poder conservador no Brasil. Este é o verdadeiro ponto de decisão...

Em 1989, realizou-se em Washington, nos Estados Unidos, uma cúpula em que as agências multilaterais — avaliaram o andamento de suas atividades — avaliaram o andamento de suas atividades em vista enfrentar a crise. Pela implementação do projeto de O *Consensus de* emos a passagem do livro *O Consenso de* or Paulo Nogueira Batista, aquela época enquanto embaixador brasileiro na ONU, e a presidência do Conselho de Segurança

se na capital dos Estados Unidos funcionários dos organismos financeiros internacionais ali e BID — especializados em assuntos latino-americanos, convocado pelo Institute for International American Adjustment: How Much Has

Happened?”, era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países, também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. As conclusões dessa reunião é que se daria, subsequentemente, a denominação informal de “Consenso de Washington”. Embora com formato acadêmico e sem caráter deliberativo, o encontro propiciaria oportunidade para coordenar ações por parte de entidades com importante papel nessas reformas. Por isso mesmo, não obstante sua natureza informal, acabaria por se revestir de significação simbólica, maior que a de muitas reuniões oficiais no âmbito dos fóruns multilaterais regionais. Nessa avaliação, a primeira feita em conjunto por funcionários das diversas entidades norte-americanas ou internacionais envolvidos com a América Latina, registrou-se amplo consenso sobre a excelência das reformas iniciadas ou realizadas na região, exceção feita, até aquele momento, ao Brasil e Peru. Ratificou-se, portanto, a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando, por meio das referidas entidades, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral.

O balanço da reforma neoliberal na América Latina apontava para o Brasil e o Peru como os dois países cujas mudanças não haviam evoluído. A que mudanças se referiam? John Williamson, ex-conselheiro do FMI e ex-economista-chefe do Banco Mundial para o sul da Ásia, e Pedro-Paulo Kuczynski, este ironicamente ex-ministro da economia e ex-primeiro ministro peruano, assim definem as mudanças esperadas sob título de *reforma do Estado na América Latina*:

disciplina fiscal; uma mudança nas prioridades para despesas públicas; reforma tributária; liberalização do sistema financeiro; uma taxa de câmbio competitiva; liberalização comercial; liberalização da entrada do investimento direto; privatização das empresas estatais; desregulamentação; direitos da propriedade assegurados (Williamson e Kuczynski, 2003, p. 1).

No Brasil, as privatizações já se tinham iniciado no governo Sarney, porém timidamente, merecendo a avaliação feita em 1989 a que Batista no refere. Collor tentou responder positivamente ao Consenso de Washington, implementando algumas medidas dentre aquelas listadas: liberalização comercial, liberalização da entrada de investimento direto e privatização de empresas estatais, principalmente, porém tudo ainda de modo insatisfatório para as agências internacionais e os mercados. Faltava consistência programática ao seu governo, que enfrentava baixa governabilidade, expressa na falta maioria de que dispunha no Congresso. Também lhe faltavam operadores

qualificados e competentes para levar a reforma, expressão usada para designar termos de reforma do aparelho do Estado.

Sua destituição, com pouco mais de um ano, deveu em grande parte à pressão por levar adiante o projeto burguês, para o na inércia que marcou o comportamento foi deixado a sua própria sorte, que não grande imprensa, que o apoiou na ele

O projeto neoliberal encontrado executiva, governabilidade e governança Henrique Cardoso, eleito presidente crescente advinha do êxito duradouro preços, demandando a inflação, tida como os. É esse prestígio que o governo e liberal do Estado, já em 1995, primeiros lembrados da avaliação negativa da significado para o apoio financeiro e

A condução neoliberal da política aprofunda a “contrarreforma conservadora” (Behring, 2003).

Na década de 1990, essa “contrarreforma” mudanças da década do pós-1930 e “Estado” (Behring, 2003, p. 115).

Portanto, é fundamental frisar: mudanças dentro do projeto desenvolvimentista, e a dos anos 1990 é um da economia brasileira” (Fiori, 2001, dinada (Fiori, 1998), implementado e guiado pelo mesmo pacto conservador

A primeira determinação (o pacto econômico e gerencial da proposta pública, e a segunda (estrutura de desenvolvimento com a particularidade brasileira do pacto conservador de dominação vigência da imbricação do patrimonialismo estrutural da ordem autoritária

adiante a reforma neoliberal, a *contrar-*mar o oposto do que se esperava em Estado e do Estado, como um todo.

de dois anos de governo, sem dívida pular, mas sua incapacidade política de qual tinha sido eleito, certamente pesou to dos seus potenciais defensores. Colloz aquele momento não era das maiores. A ação, não fez o mesmo no *impachment*.

á condições políticas e competência necessárias, na gestão de Fernando com facilidade em 1994. Seu prestígio do Plano Real, que estabilizou os no a inimiga número um dos brasilei- empenha no projeto da reforma neoli- ro ano do mandato. Todos certamente o Consenso de Washington e do seu das agências internacionais.

a macroeconômica do governo Cardoso, vadora e regressiva" do Estado brasilei- trarreforma" "tem a envergadura das do pós-1964 e guarda nexos com o pa- as mudanças de 1930 e 1964 foram mu- vimentista, conduzido por um pacto "projeto radical de transnacionalização a), conduzido de forma liberal e subor- no contexto de reestruturação capitalis- vador.

projeto em tela) organiza o fundamento ta de contrarreforma da administração coalição de classe) articula esse funda- ra de manutenção dos traços tradicionais o estabelecido. Esse pacto prolongará a talismo com a burocracia como elemen- va brasileira.

Fazendo eco à voz geral do pensamento hegemônico, nacional e internacional, o ministro da Administração e Reforma do Estado, o mesmo Bresser-Pereira já citado, vai dizer que a crise pela qual passava a economia brasileira se devia ao Estado.

Como mais tarde ele escreveria:

A Grande Depressão dos anos 1930 decorreu do mal funcionamento do mercado, a Grande Crise dos anos 1980, do colapso do Estado Social do século vinte (Bresser-Pereira, 1997, p. 9).

A grande crise dos anos 1930 originou-se no mal funcionamento do mercado [...] Esta crise, porém, não tem mais como causa a insuficiência crônica de demanda de que falava Keynes. Esta é a causa da crise do mercado nos anos 1920 e 1930. [...] Sua causa fundamental será agora a crise do Estado (Bresser-Pereira, 1997, p. 10, 12).

Esse diagnóstico da crise dos 1970, já aparece, em 1995, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, comandada pelo então ministro, quando se lê:

A crise do Estado teve início nos anos 70, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro afinal que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e Leste Europeu era a crise do Estado (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, PDRAE, 1995, p. 10).

Páginas anteriores, na *Apresentação* do PDRAE, em novembro de 1995, o próprio presidente FHC escrevera:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo [...] a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia (PDRAE, 1995, p. 6).

É essa "presença no setor produtivo" e as políticas sociais universa- zantes os principais alvos da contrarreforma neoliberal. Atribuir ao Estado

a causa da crise é um mero pretexto. O Estado, em crise, mas parte dela, dado que sua baixa l- cado, abalado pela queda da demanda, em mas naquele momento também causada p- ta. O Estado, privado de tributos pela qu- agente reflexo da crise do mercado (ver ite-

Os problemas da superacumulação empresarial do brasileiro e a economia com áreas atraentes de negócios, seja para o ca- estrangeiro, no sistema financeiro "inun- Harvey (1994, p. 154), era o *indispensável* pã- da economia. Por isso, em agosto de 199 governo aprovou a emenda constitucional texto original da Constituição de 1988, ve- capital nacional. Retirando a matéria da C- lei complementar mais generosa com o cap- deu à flexibilização necessária que o Co- ("liberalização da entrada do investment- aporte de capitais nas privatizações. Con- Candra Martins, "colocando ponto fim- Constituição de 1988 entre empresas bra- empresa brasileira de capital nacional" (B- O fraco desempenho da reforma nec- Washington, seja imediatamente depois, c- tados mais robustos a partir do governo e- seguir dá uma ideia da mudança ocorrida, l- as privatizações no período 1995-2002.

Quadro 4 — Privatização no Brasil — Resultados Acum

Período	Receita de Venda	Dívidas Transferidas
1990-1994	8.608	3.266
1995-2002	76.014	14.810
Total	84.622	18.076

Fonte: BRASIL. Privatização no Brasil, 1990/1994/1995. www.brasil.gov.br/privatizacao/privatizacao.html. Acesso em 17/07/2015.

istado não poderia ser a razão da liquidez advinha da crise do mer- grande medida pelo pauperismo, pelas limitações do modelo fordis- meda dos negócios, é apenas um em 3.1.1).

também eram enfrentados pelo o um todo. A disponibilização de capital brasileiro, seja para o capital dado pela liquidez”, como disse para a estabilização e o crescimento n. 6, antes de publicar o PDRAE, o nsando sobre empresa brasileira e onstituição e a remetendo a uma ital estrangeiro, o governo proce- nsenso de Washington requeria o direto”) e abriu caminho para o no disseram Celso Bastos e Yves al à distinção introduzida pela sileiras [de capital estrangeiro] e astos e Martins, 2000, p. 44). oliberal, seja antes da reunião em com Collor, é superado por resul- de Cardoso, em 1995. O quadro a permitindo ver como se expandem

	Resultado Total	%
	11.874	11,2
	93.424	88,8
	105.298	100,0

2002. Disponível em: <www.bndes.gov.br/ SiteBNDDES>. Acesso em: 12 jan. 2016.

Para obter esses números, o capital estrangeiro é estimulado a investi pela Emenda n. 6 a que nos referimos. Os quadros a seguir ilustram o cresci- mento do aporte de investidores internacionais, sensibilizados pela EC n. 6, aprovada em agosto de 1995. Nesses quadros se pode ver a significativa mu- dança na composição dos capitais investidos na aquisição de empresas públi- cas brasileiras, quando no governo de Cardoso prevalece o capital externo. Não porque eventualmente o governo Collor se opusesse a isso, mas porque ao seu tempo ainda sobrevivia o artigo 171 da Constituição Federal, cujo teor deveria ser alterado, pela EC 6, para atender a uma das exigências do Consenso de Washington: a liberalização da entrada do investimento estrangeiro direto.

Quadro 5 — Evolução dos Investimentos Estrangeiros na “Reforma” Brasileira.

Governo Collor/Flamar — 1990-1994			Governo F. H. Cardoso — 1995-2002		
US\$ milhões			US\$ milhões		
Tipo de Investidor	Receita de venda	%	Tipo de Investidor	Receita de venda	%
Empresas nacionais	3.116	36%	Investidor Estrangeiro	41.737	53%
Instituições financeiras	2.200	25%	Empresas Nacionais	20.777	26%
Pessoas físicas	1.701	20%	Sector financeiro nacional	5.158	7%
Fundos de pensão	1.193	14%	Pessoas físicas	6.316	8%
Investidor estrangeiro	398	5%	Entidades de Previdência Privada	4.626	6%
Total	8.608	100%	Total	78.614	100%

Fonte: BNDES. *Privatização no Brasil: 1990-1994/1995-2002*. Disponível em: <www.bndes.gov.br/ SiteBNDDES/export/sites/default/bndes_pt/.../Priv_Gov.PDF>. Acesso em: 12 jan. 2016.

Acima de tudo, estava em curso um plano, na exata acepção da palavra, contendo diagnóstico, diretrizes e objetivos. O diagnóstico já é conhecido — o Estado entrou em crise; as diretrizes se definem como “descentralizar e rede- senhar estruturas, dotando-as de inteligência e flexibilidade, e sobretudo de- senvolver modelos gerenciais para o setor público capazes de gerar resultados” (PDRAE, 1995, p. 40). Dentre os resultados esperados, a obtenção do superávit primário para atender a mais uma exigência do Consenso de Washington. Ali

igualmente se diria que “a modernização do apa- a criação de mecanismos que viabilizem a inte- de definição, implementação e avaliação da aq- social crescente será possível garantir serviços e

Houve um redesenho inteiramente arbit- por um pequeno grupo, dado que, segund (PDRAE, 1995, p. 8), “o Plano [...] é resultado da Câmara da Reforma do Estado” constituíd grupo que vai “redesenhar” o aparelho do Est- o quadro a seguir, que expressa o sentido mais à reforma neoliberal: a transferência de funç- para o privado. Transferência essa que possib- capitais superacumulados do mercado financ

Quadro 6 — Redesenho do Aparelho do Estado segundo o

FORMA DE PROPRIEDADE / FORMA D	Estatal		
	Pública	Não Estatal	Priv
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Previdência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público			
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Segurança Social Básica			
SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus			
PRODUTOS PARA O MERCADO Empresas Estatais			

Fonte: PDRAE, 1995, p. 40.

o e as Organizações da dependente da sua ceta contrária à univ-ulares, dado que repre-estado e a tendência de toda a sociedade, que quer, imprimindo-se, ur-se de *ditadura do mer-*o de função operacional ão.

il, cujas origens remon-olocando nesse cenário as Não Governamentais, ões da Sociedade Civil nizações é para com os cos, em troca de remu-a privatização com apa-enores e submetendo as m instituições domesti-os dos Editais.

RA de que “através do os de qualidade”. Essa luzida ao esquecimento mercado é o melhor dos ncia obtém-se, em prin-e sem a necessidade do ministro parecia desco-a, nesse caso frequente-supostos efeitos contro-o no subcapítulo 3.1.2

role da sociedade sobre *ismo do mercado*, como comodado com a hege-

O controle social, que exige a existência de um movimento social forte, tornou-se apenas uma forma de conexão de decisões centralizadas e as vezes autoritárias. Seu principal meio, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, estaduais e municipais, não opera como instrumento efetivo de democracia popular. São, geralmente, espaços de negociação de favores, com representações muitas vezes escolhidas pelo próprio governo, e seu funcionamento é precário e pouco transparente (Bulla e Leal, 2004; Bravo e Correia, 2012; Gurgel e Justen, 2013; Duriguetto e Souza Filho, 2014). A despeito dessa realidade, consideramos que os conselhos continuam sendo espaços importantes para a luta política e social.

Sintetizando, a estratégia do Plano Diretor era viabilizar o ajuste fiscal e a mudança institucional da administração pública, através de dois mecanismos:

O primeiro mecanismo estava voltado, por um lado, para a redução do aparelho do Estado, ou melhor, como já dissemos, para a ampliação dos espaços de exploração econômica privada (privatização, concessão e publicização), capaz de escoar grande parte do capital superacumulado. Adicionalmente, provocaria um impacto imediato nas contas públicas pela mesma via da privatização, acrescida da terceirização, extinção de órgãos e focalização dos gastos sociais. No plano organizativo, promoveria a centralização e o fortalecimento dos núcleos de decisão e controle das políticas (núcleos estratégicos).

Do ponto de vista da ordem administrativa, esse mecanismo que com bina redução dos gastos com fortalecimento dos centros de decisão, estrutura uma ambiguidade no tratamento da burocracia. A centralização das decisões é realizada através do processo de centralização burocrática. Essa concentração de poder se efetiva nos chamados núcleos estratégicos do Estado. No caso da organização administrativa do governo FHC, esse procedimento é incontestável.

Pelo lado da estratégia de redução dos gastos públicos, encontramos a diminuição da estrutura burocrática da administração pública, com a terceirização, as contratações precarizadas de pessoal, a extinção de cargos e a redução do pessoal efetivo do quadro estatutário. A Emenda Constitucional n. 19 e o processo de terceirização são expressões emblemáticas dessa estratégia.

AEC n. 19 formalizou, no plano institucional, uma série de possibilidades para restringir a estruturação do quadro burocrático da administração pública.

Nessa perspectiva, consolida-se o tratamento paradoxal. Por um lado um movimento de centralização burocrática técnica e, por outro, o esfacelamento do quadro burocrático flexibilização e precarização, voltadas para a redução do

Os mecanismos gerenciais que viabilizaram a flexibilidade pública foram o que, no caso brasileiro, possibilitaram a administrativa neoliberal centralizada burocraticamente, idade precípua de redução do Estado e ajuste fiscal, com o patrimonialista necessária para contemplar uma dominância da continuidade do pacto conservador.

A incorporação dos setores tradicionais na estrutura exigia uma ordem administrativa que contemplasse traço mo. Ou seja, o novo ordenamento administrativo, além de de transnacionalização, via centralização burocrática, dev ter, através da estruturação de uma ordem administrativa patrimonialismo, a participação dos setores tradicionais viabilizar o pacto de dominação conservador articulado)

Nesse sentido, podemos dizer que ocorre um transf patrimonialista brasileira, em que os setores tradicionais no poder, aderem à finalidade neoliberal de transnacion

economia nacional e se adequam aos novos instrument para viabilizar a manutenção da dominação tradicional.

O gerencialismo do governo FHC, portanto, estrutura a manutenção da dominação tradicional. Não suprime r nomialismo. Na verdade, como vimos, a contrarrefor através da dimensão flexível/gerencial, repõe o patri outras bases.

Portanto, a ordem administrativa brasileira se reest hebraização da burocracia com o patrimonialismo, porer centralização burocrática e patrimonialismo em transf pelos mecanismos de flexibilização gerencial. Em relação te um tratamento ambíguo, pois ao mesmo tempo em que burocráticas centrais em determinadas áreas, esvazia a b de uma descentralização que na verdade se materializa lousabilização e privatização das ações que deveriam se

oxal da burocracia, via núcleos estratêgicos, via medidas de gasto público.

ização da administração articular a ordem baseada na finalística lógica tradicional nação fundada na

ura de dominação s de patrimonialismo e garantir o projeto seria também manter com elementos de mais no poder, para pelo governo FHC. mormismo na ordem, para se manterem alização radical da os administrativos

a-se possibilitando em supera o patriarcal administrativa, monialismo sobre

estrutura mantendo a m num contexto de mormismo, mediado à burocracia, ocorre reforça as decisões burocracia em nome através da desmontagem estatal.

O governo do Partido dos Trabalhadores (2003-2014) — mesmo considerando ter havido uma reorientação neodesenvolvimentista⁵ do projeto econômico implementado no Brasil — reproduziu a base política firmada no pacto conservador; manteve o tripé macroeconômico; fortaleceu o mundo das finanças; potencializou a exportação de *commodities*, fundada no agronegócio; subsidiou o grande capital industrial; não expandiu as políticas sociais de caráter estrutural; desenvolveu política assistencial concentrada na transferência de renda; e não alterou o perfil da reforma administrativa implementada pelo seu antecessor. Em sua essência, continuou a expandir a presença do capital privado na ordem econômica, agora ampliando no interior do Plano de Aceleração do Crescimento as parcerias público-privadas e a forma tradicional de concessões.

Diante do exposto, podemos dizer, apoiando a afirmação de Gonçalves (2012, p. 24), “que dentre os méritos ou pontos fortes [dos governos PT] não se encontram ‘grandes transformações’, ‘reversão de tendências estruturais’ e ‘políticas desenvolvimentistas’”. Na verdade, encontramos a manutenção da estrutura da dependência e, por consequência, a dinâmica de restrição dos recursos do fundo público para a inversão em políticas sociais.

Nas palavras de Osório (2012, p. 104), “o que temos na América Latina são novas formas de organização reprodutiva que reeditam, sob novas condições, os velhos signos da dependência e do subdesenvolvimento como modalidades reprodutivas que tendem a caminhar de costas para as necessidades da maioria da população”.

Nesse quadro, a contrarreforma da administração pública avançou também através das reformas da previdência do setor público, da criação das fundações estatais, da transferência de serviços públicos sociais para as

5. A polémica sobre o projeto econômico de desenvolvimento do PT se concentra na análise de implementação ou não no Brasil de um projeto neodesenvolvimentista e/ou do caráter desse projeto. Para a defesa da perspectiva neodesenvolvimentista implementada pelo governo PT, ver OLIVA A. M. *As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula* (2003-2010). Campinas: Tese de Doutorado, 2010; e SAIDER, Emir (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberalistas no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo/Rio de Janeiro: Boitempo/FLACSO Brasil, 2013. A crítica a esta posição pode ser encontrada em GONÇALVES, R. Governo Lula e o nacionaldesenvolvimentismo às avessas. *Revista Sociedade Brasileira de Economia Política*, São Paulo, n. 31, p. 5-30, fev. 2012. GONÇALVES, R. FILGUEIRAS, L. *A Economia Política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007. MOTA, Ana Elizabeth (Org.). *Desenvolvimentismo e construção hegemônica: o caso brasileiro econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012. MACALHAFF, José. *Paulista Almeida* (Org.). *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010.

Organizações Sociais (OS), da transferência dos hospitais unificados para a Empresa Brasileira de Serviço Hospitalares (EBSERH).

Corroborando estes fatos concretos, a produção documental do PT não deixa dúvidas acerca do caráter gerencialista na gestão petista da reforma administrativa. Em análise de vários textos⁶ produzidos pelos governos do Partido dos Trabalhadores também demonstra as afinidades dos conteúdos desses documentos com os princípios gerencialistas presentes no PDRAE, comandado por

A reforma do Estado poderia de fato beneficiar-se do controle participativo ativa da sociedade organizada, desde os primeiros passos das decisões governamentais, do planejamento público e das políticas públicas. Reformas que efetivamente democratizassem a gestão do Estado (reforma administrativa), que humanizassem as relações de trabalho (reforma trabalhista), distribuísem melhor a carga fiscal (reforma tributária), melhorassem as condições de trabalho e aposentados (reforma previdenciária), eliminassem a inflação do capital na política e criassem formas de controle das representações (reforma política), enfim, reformas que de fato colocassem as classes subalternas no centro da vida social e da república.

Não é preciso muito esforço para identificar os problemas. A dificuldade está em que o centro da sociedade tem sido o mercado. A reforma e mais ainda as transformações necessárias de nova (re)união das forças sociais e políticas que hoje são dispersas e divididas.

6. Os documentos analisados foram: “Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração e Fases de Colaboração”, de autoria da Comissão de Juristas constituída em 6 de dezembro de 2007, do Ministério do Planejamento, Organização e Gestão da Referência do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização — 2008-2009”, Anexo do Documento de Referência (Anexo I: “Decreto n. 5.578, de 2009”); Anexo II: “Decreto de 17 de março de 2009”); Anexo III: “Carta de Brasília” (2009); Anexo IV: “Declaração dos princípios da Carta de Brasília”, Decreto n. 6.000, de 2009; “Inventário das Principais Medidas para Modernização da Gestão Pública Brasileira”, de 2009.

versitários para
ntal dos gover-
que predomina
ários documen-
s, Vargas (2012)
mentos com os
Bresser-Pereira.
ontrol social, a
iros momentos
a definição de
sem o aparelho
relações de tra-
e enfrentassem
de pensionistas
uência decisiva
esentações elei-
m os interesses
ca.
as e as soluções.
apital e o lucro
cessárias preci-
e se encontram

ministração Pública
pela Portaria n. 426,
ão. "Documento de
GestPública — (ano
e 23, de fevereiro de
1ª Agenda Nacional
n. 944, de 21 de ago-
no Governo Federal)

Sugestões bibliográficas

Ao tratarmos da crise do capital dos anos 1970/80, cabe inicialmente a leitura de Theotonio dos Santos, em *Do terror à esperança* (São Paulo: Ideias & Letras, 2004), uma abordagem ampla sobre todo o contexto e o centro da crise do sistema. Também, sobre o mesmo assunto, vale mais uma vez recorrer à obra de José Paulo Netto e Marcelo Braz, *Economia pofítica* — uma introdução crítica (São Paulo: Cortez, 2006). A eles, acrescentamos o livro de Ernest Mandel, *A crise do capital*, os fatos e sua interpretação marxista (São Paulo: Ensaio 136, 1990), o texto de Immanuel Wallerstein, *La crisis del capitalismo* (Cidade do México: Los libros de contrahistorias, 2005) e o trabalho de Dídimo Fernandez e Marco Gandásegui, *Itijo, Estados Unidos más allá de la crisis* (Cidade do México e Toluca: Siglo XXI Editores, CLACSO e Faculdade de Ciências Sociais da UAEM). Nesse livro, cabe destaque para o texto de Orlando Caputo Leiva, *Crítica a la interpretación financiera de la crisis*. A obra de David Harvey, *Condição pós-moderna* (Rio de Janeiro: Loyola, 1994) evidentemente se constitui em importante referência para o debate sobre a crise do modelo keynesiano-fordista e a acumulação flexível, a que se deve acrescentar seu texto, relativamente antigo (1982), mas recentemente publicado no Brasil, *Os limites do capital* (São Paulo: Boitempo, 2013). No particular da educação e do seu papel no reforço da consciência neoliberal e priorização do mercado e do privado, sugere-se o livro de Gaudência Frigotto e Maria Ciavatta, *A formação do cidadão produtivo: a cultura do mercado no ensino médio técnico* (Brasília: INEP, 2006).

No estudo e debate sobre a experiência da contrarreforma neoliberal do Estado no Brasil, a referência é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, PDRAE, um guia usado, principalmente no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), para realizar a reforma do aparelho do Estado e fazer algumas incursões em outros terrenos da relação Estado-Sociedade. O pequeno, mas riquíssimo, texto de Paulo Nogueira Batista, *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos* (São Paulo: Consulta Popular, 2001) é extremamente elucidativo quanto ao sentido de integração com o capital globalizado que tem a reforma brasileira. Para complementar o conhecimento, cabe a leitura de *Depois do Consenso de Washington: crescimento e reforma na América Latina* (São Paulo: Saraiva, 2003), de John Williamson e Pedro-Paulo Kuczynski, ambos profundamente articulados com os organismos internacionais do capital, razão porque elegeram uma visão muito informativa do projeto neoliberal para o subcontinente

americano. O documento do BNDES, *Privatização no Brasil: 1990-1999*, 2002, disponível em: <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/bndes_pt/.../Priv_Gov.PDF>, é uma fonte de dados e informações relevantes para compreender a reforma neoliberal no Brasil. Para uma análise aprofundada da reforma sob o crivo da aspiração democratização do Estado, examinamos os livros dos assistentes sociais Elaine Rosseti Behring, *Brasil: a reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos* (São Paulo: Lumen Juris, 2003) e de Rodrigo de Souza Filho, *Gestão pública & democracia* — a questão (Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013).

Filmografia

Dívida Pública Brasileira — A soberania na corda bamba. Brasil: La Mestiza Audiovisual, 2014. Direção e roteiro: Carlos Pronzato. Duração: 63 min.

Documentário que expõe o itinerário da formação da dívida e suas consequências no plano econômico, político e social do Brasil.

Privatizações: A Distopia do Capital. Brasil, Caliban, 2014. Direção: Sílvia Tendler. Duração: 56 min.

Documentário expondo criticamente o processo de privatização no Brasil.

O dia que durou 21 anos. Brasil, São Paulo, 2013. Direção: Camilo Tavares. Duração: 1h17min.

Documentário que recupera o processo do golpe civil-militar de 1964, seus desdobramentos e sua relação com os interesses econômicos e geopolíticos internacionais.

Amor sem escalas. Estados Unidos, 2009. Direção: Jason Reitman. Duração: 1h49min.

Filme ficcional em que se expõem os novos padrões de relações sociais de produção e suas consequências no plano das relações humanas e afetivas.

Um sonho intenso. Rio de Janeiro, 2015. Direção: José Mariani. Duração: 103min.

Documentário que faz o histórico econômico-social do Brasil de 1930 aos anos atuais, buscando projetar o futuro e ouvindo, para isso, economistas e sociólogos brasileiros.

Riff-Raff. Reino Unido, 1991. Direção: Ken Loach. Duração: 1h35m.

Filme que se ambienta na Europa, mas que pode ser lido para o mundo capitalista contemporâneo, retratando as novas condições precárias de trabalho que se agudizam com o novo regime de acumulação descrito no capítulo.

O Corte. França, 2005. Direção: Costa-Gavras. Duração: 2h2min.

Filme que expõe, a partir da demissão de um administrador de empresa, as grandes possibilidades da competição e da luta por status no ambiente do mercado contemporâneo.

Proposta de Exercício

1 — A crise dos anos 1970/1980 teve como resposta a contrarreforma neoliberal do aparelho do Estado, descrita neste capítulo. Explique porque se faz contrarreforma e esboce uma ideia do que consistiria uma efetiva reforma capaz de encaminhar grandes transformações, na perspectiva da Cidadania Democrática.

2 — Pesquise, em grupo, o PDRAE e relacione a proposta de publicização apresentada com o que o capítulo indica como sendo transferência de responsabilidade do Estado para a esfera privada.

Parte II

**INDICAÇÕES TÉCNICO-OPERATIVAS
direção e organização**

de fidelidade" com o "senhor/contratante". Dessa forma, articulam-se as regras formalmente definidas com uma estrutura patrimonial para garanti-las e não colocá-las em questão. Com isso fragilizam-se ainda mais as possibilidades de construção contra-hegemônica na sociedade, na medida em que se combina servidor cooptado, por suas condições especiais de trabalho, para contribuir com a condução hegemônica posta, e servidores que dependem do "senhor/contratante" para manter seu emprego e por isso devotam lealdade máxima para com o projeto hegemônico.

No contexto traçado, será possível falar da organização estatal ou de uma empresa privada sem mencionar princípios de competência definidos formalmente, hierarquia, documentação e administração baseada em regras? Ou ainda: existe alguma organização (estatal ou empresarial) cujo núcleo estratégico do quadro administrativo não seja nomeado por uma hierarquia, com competências definidas, contratados formalmente (segundo qualificação reconhecida), remunerados com salários em dinheiro, que exercem o cargo como profissão única ou principal, com perspectiva de carreira, trabalhando em separação com os meios administrativos e submetidos a um sistema de disciplina e controle?

Nesse sentido, o que estamos enfatizando é que a burocracia — nos termos determinados aqui — não é um modelo de gestão como o taylorismo, fordismo ou toyotismo, pois todos são modelos de gestão burocrática com a presença de particularidades constituídas a partir das determinações centrais da burocracia. Assim, sem sombra de dúvidas, os traços essenciais da burocracia permanecem nesses modelos.

A empresa privada, portanto, não deixou de ser burocrática em seus traços e determinações essenciais. O máximo que acontece é que ela mudou determinados procedimentos e organização do trabalho, restringindo e flexibilizando as estruturas burocráticas (pensemos em atividades terceirizadas fundamentais para a lógica atual do capitalismo e a situação dos trabalhadores e gerentes dessas empresas periféricas), porém sem alterar, e até mesmo fortalecendo, a estrutura burocrática do centro estratégico.

A carreira e a proteção na burocracia empresarial são compensadas por melhores salários, premiações e progressões, condicionados pela instabilidade do emprego, o que leva o funcionário a ter uma relação maior de subordinação com seu "senhor/contratante". Do ponto de vista do empresário, a possibilidade de rotatividade de pessoal, mesmo em escalões estratégicos, devido à existência de oferta de mão de obra qualificada, possibilita

a entrada e saída de gerentes sem que ocorram mudanças abruptas de continuidade na burocracia empresarial. Ou seja, o funcionário empresarial está pressionado pelos dois lados: falta de proteção trabalhista e oferta de mão de obra qualificada.

No caso da empresa, o elemento que possibilita relativa garantia/segurança para o funcionário é o "segredo burocrático" conquistado pela prática profissional.

Assim, o taylorismo, fordismo e toyotismo, enquanto modelos de administração, nada mais são do que formas diferentes de organizar a estrutura burocrática da empresa e seu processo de produção.

Nesse sentido, se formos rigorosos com os conceitos e reflexões apresentados até aqui, diferentemente do que o modismo neoliberal apregoa, mudar a gestão do Estado na perspectiva gerencial não significa implantar um modelo pós-burocrático oriundo e desenvolvido na empresa privada, pois ele não existe. O que existe são possibilidades de modelos de gestão dentro da ordem burocrática, através do desenvolvimento de algumas características e redução da importância de outras, reforçando os elementos de flexibilização gerencial, que podem até se constituir como determinações de uma administração patrimonialista. Como destaca Paula (2005, p. 95), "a organização pós-moderna é uma nova expressão da burocracia, pois trata-se de uma adaptação do antigo modelo organizacional ao novo contexto histórico".

Ao criticar a arrogância da tese do esgotamento da burocracia e da formação de uma nova modalidade de administração pública, Nogueira (2004, p. 42) destaca:

Na verdade, nenhuma reforma do aparelho do Estado feita sob o capitalismo tem como se objetivar *contra* a burocracia, em nome da superação de algum "defeito estrutural" que esse modelo conteria. Se for pensada com critérios políticos e pragmáticos consistentes, e não como agitação, ela só pode ter como meta *reconstruir a burocracia* [...]. Não havia nos anos 1900, e nem há hoje, qualquer motivo justificável para que a reforma do aparelho do Estado seja "orientada pelo mercado" em vez de se concentrar na recuperação e na atualização das capacidades burocráticas.

Consequentemente, esse mecanismo faz com que a finalidade econômica esteja presa a ser o elemento central da administração estatal. Nesse sentido,

a burocracia estatal, além de servir imediatamente para a manutenção da ordem do capital, é pressionada para atuar diretamente com esse objetivo.

Em outras palavras, no quadro de profunda concentração do poder econômico nas mãos de poucas empresas e numa situação de hegemonia significativa da burguesia, todas as instituições da sociedade passam a ser forçadas a operar mais diretamente dentro da lógica do capital. Esta se configura como a orientação da ideologia e da ação política dominantes. E a estrutura do Estado não foge a essa regra.

A partir da perspectiva teórica e análise histórica desenvolvidas, nesta segunda parte, apresentaremos indicações técnico-operativas para a intervenção no campo da gestão que tenham como orientação a democratização.

Dessa forma, discutiremos a concepção da gestão democrática no quadro da conjuntura atual (Capítulo 4) para indicarmos propostas de intervenção factíveis nas funções gerenciais direção (Capítulo 5) e organização (Capítulo 6).

4.1 A perspectiva teórico-política de enfrentamento da conjuntura atual

Retomemos de início a concepção de gestão democrática que desenvolvemos nos capítulos iniciais.

Em termos gerais, indicamos que tanto no campo da produção — em ações que elevem o trabalho-pago (salário direto) em relação ao trabalho não pago —, quanto no campo da reprodução social — que pode ampliar o salário indireto, através, principalmente, de políticas sociais públicas, sob responsabilidade do Estado — é possível a partir da *gestão democrática contribuir para que ocorra uma retração da exploração da força de trabalho, realizada por mecanismos que ampliem a participação das classes subalternas nos processos de gestão das organizações, políticas, programas, projetos e serviços estruturados em nossa sociedade*. Esse é o horizonte a ser perseguido por uma administração que se pretenda democrática. Esse horizonte, portanto, se configura como orientação ético-política e estratégica para a intervenção do gestor democrático.

Entretanto, a realização dessa perspectiva de gestão ocorre em um contexto econômico, social, político e cultural adverso, marcado pela ofensiva do capital e pelo retrocesso das dinâmicas sociopolíticas e dos ideários que possibilitaram, durante “a era de ouro” do capitalismo, certos avanços políticos e sociais para as classes subalternas, em determinadas regiões. Nesse

cenário adverso, atuar pautando-se na perspectiva democrática de gestão é, nem dúvida, remar contra a corrente.

Por um lado, já delineamos anteriormente, que o *eixo estratégico* da atuação na perspectiva da *gestão democrática* deve ser conduzido pela orientação destinada a viabilizar a *participação das classes subalternas (usuários e trabalhadores da organização) no processo de gestão que venha ampliar as condições de vida nas esferas civil, política e social dessas classes, visando contribuir com a superação da ordem do capital*. Por outro lado, é essencial entendermos as configurações institucionais para podermos estabelecer a estratégia de intervenção nesse campo de mediação.

Como visto em páginas anteriores, tanto no campo da produção (empresa capitalista) como no da reprodução social (Estado e organizações da sociedade civil), o quadro atual está marcado pelas reestruturações que concentram poder burocrático, nos centros estratégicos de tomada de decisões das organizações, e flexibilizam a burocracia nas dimensões intermediárias/láticas e operacionais, possibilitando, inclusive a retomada de padrões patrimonialistas como mecanismo de gestão.

Entendendo a burocracia como a estrutura administrativa própria do capitalismo e que expressa a contradição da dinâmica de dominação de classe realizada, a concentração burocrática nos níveis estratégicos e a fragilização da estrutura burocrática nos níveis intermediário/táticos e operacionais tendem a fortalecer o escopo da dominação e minimizar as dinâmicas contraditórias existentes nas organizações.

Esse processo, como sinalizamos anteriormente, evidencia-se nas empresas e nas organizações da sociedade civil, através das terceirizações e desregulamentação das relações de trabalho. No Estado, essa dinâmica é introduzida, principalmente, pelas “parcerias” com as organizações da sociedade civil para implementação de políticas públicas e pela fragilização/flexibilização da estrutura de contratação de servidores públicos, abrindo as possibilidades de contratação sem se pautar nos elementos clássicos da burocracia estatal (concurso público, proteção ao cargo, perspectiva de carreira, exercício do cargo como profissão única e principal, entre outras).

A consequência fundamental dessa dinâmica é, no campo da produção (empresa capitalista), a perda de direitos trabalhistas e a possibilidade de intensificação da exploração, portanto, a expansão do tempo excedente (trabalho não pago) frente ao tempo necessário (trabalho pago). No campo da reprodução social, principalmente nas organizações estatais, o efeito é a

redução dos serviços públicos enquanto direito de cidadania e dever do Estado, pois, se reduz a intervenção social do Estado, e, por decorrência, essa redução dos serviços públicos estatais promove a redução da burocracia pública e a perda da autonomia (mesmo que somente relativa) do servidor público, impactando na diminuição do salário indireto do trabalhador.

Sendo assim, entendemos que a tarefa central, na conjuntura atual, a ser desenvolvida por uma gestão democrática, em relação ao aspecto institucional, deve se orientar no sentido de explorar as contradições dos contextos organizacionais para impulsionar e estimular dinâmicas que possam contribuir com o processo de democratização.

Entendemos que no contexto atual da luta de classes e de seu impacto nas dinâmicas organizacionais, defender parâmetros da racionalidade formal-legal da burocracia em termos de legalidades, normatividades e regras que permitam a expansão e garantia de direitos e a manutenção e fortalecimento da institucionalidade burocrática, enquanto estrutura essencial da organização e de seu quadro de pessoal, parece ser ações fundamentais enquanto elementos necessários para explorar as contradições das organizações. Simultaneamente, é fundamental propor o aprofundamento de mecanismos de democratização da burocracia, para viabilizar maior controle social e público (Soares, 2003), como forma de propiciar transparência e possibilitar maior participação das classes subalternas na definição e acompanhamento das ações organizacionais.

Em síntese, podemos dizer que no quadro do capitalismo, em geral, o principalmente no cenário atual, a *gestão democrática* deve ter como norte para a suas intervenções técnico-operativas o *fortalecimento da espinha dorsal burocrática das organizações* que possibilite a expansão e garantia de direitos, *contida com a expansão da participação das classes subalternas* nos diferentes níveis de decisão e controle das organizações. Esta orientação técnico-operativa se subordina à perspectiva ético-política voltada para a *universalização e ampliação das condições de vida nas esferas civil, política e social das classes subalternas, como forma de contribuir com a superação da ordem do capital*.

Nesse sentido, defendemos a perspectiva de que existe certa autonomia dos meios em relação aos fins e que alguns parâmetros da burocracia podem e devem ser incorporados para uma proposição de ampliação e aprofundamento de direitos no quadro atual da luta de classes.

Conforme já sublinhamos, a burocracia é a expressão da administração capitalista e está vinculada à finalidade de produção e apropriação privada

da riqueza produzida socialmente, através da mais-valia, via exploração da força de trabalho. Contudo, isso não a impossibilita de expressar-se concretamente através de mecanismos que podem servir a fins não capitalistas, na medida em que ela apresenta contradições inerentes à sua função na sociedade burguesa. É na sua particularidade, enquanto ordem administrativa, que encontramos os elementos concretos dessa possibilidade, no sentido de operar determinados interesses das classes dominadas.

A *autonomia relativa* da burocracia é um dos elementos que podem propiciar uma intervenção mais ampla voltada para os interesses das classes subalternas, principalmente no campo da reprodução social no contexto das organizações estatais. Para o fortalecimento da autonomia relativa da burocracia é fundamental a efetivação de alguns elementos de sua expressão material (estrutura e quadro administrativo).

A *"mecanização rigorosa do aparato burocrático"*, estabelecida através de salário, carreira que não depende da arbitrariedade, sentimento de honra estatamental e possibilidade de crítica pública, estrutura o caráter profissional "objetivo" do cargo, facilitando a adaptação às condições objetivas dadas (Weber, 1999b, p. 207).

É interessante notar que Marx, nos anos 40 do século XIX, já indicava uma análise sobre a burocracia. Segundo ele, para a burocracia "a autoridade é o princípio de seu saber e o culto à autoridade é sua disposição", dessa forma a burocracia apresenta-se através da "obediência passiva, da fé na autoridade, do *mecanismo* de uma atividade formal, fixa, de princípios, ideias e tradições fixos" (Marx, 2010, p. 66).

No entanto, contraditoriamente, os elementos de "mecanização" combinados com o instrumento de "*direito ao cargo*",¹ propiciam uma autonomia relativa da burocracia, devido à contradição de sua função na sociedade, permitindo, assim também, sua atuação em confronto com o dominante e com a estrutura de dominação.

Para completar, poderíamos dizer que determinados aspectos da estrutura burocrática fortalecem sua dimensão de relativa autonomia. Por exem-

1. Segundo Weber, "a burocracia aspira, por toda parte, ao desenvolvimento de uma espécie de 'direito ao cargo', mediante a criação de um procedimento disciplinar ordenado e a eliminação do poder totalmente arbitrário do superior sobre o funcionário, enquanto procura assegurar a posição deste, sua existência regular no sistema em si mesmo" (Weber, 1999b, p. 252).

pio: a) a existência dos princípios das competências fixas, mediante regras, leis ou regulamentos administrativos; b) o processo da administração dos funcionários ser realizado de acordo com regras gerais, mais ou menos fixas e mais ou menos abrangentes, que podem ser aprendidas (Weber, 1999b, p. 198-200); e c) o fato de que, em relação ao poder de mando e obediência, tanto o senhor legal típico quanto a burocracia estão vinculados às regras impessoais (Weber, 1999a, p. 142).

Também Gramsci tratou da autonomia relativa da burocracia. Para esse autor, existe uma relação entre a classe social em que o burocrata é recrutado e o seu valor político (Gramsci, 2000, p. 62-63). Nesse sentido, se um determinado Estado, ou uma outra organização qualquer, possui um recrutamento difuso de profissionais para a ocupação de sua estrutura burocrática, isso pode gerar uma seleção de quadros que possuem valores políticos diversificados. Num contexto de socialização da educação e de seleção por concurso público, a probabilidade de constituição de quadros burocráticos de valores distintos amplia-se consideravelmente. Assim sendo, podemos encontrar na burocracia indivíduos que não se comportam como agentes exclusivos da dominação (Gramsci, 2000).

Esse aspecto da composição de classe da burocracia é objeto de análise desde Weber (1980), que criticava o fato de a burguesia alemã não disponibilizar seus melhores filhos para gerir o Estado (destinando-os à gestão de suas empresas). Mais recentemente, Poulantzas retoma a discussão da composição de classe na burocracia do Estado, destacando o que chama de "o pessoal do Estado", para dizer que "as contradições de classe se inscrevem no seio do Estado por meio também das divisões internas no seio do pessoal de Estado em amplo sentido" (Poulantzas, 1985, p. 177). Poulantzas supõe uma ocupação por níveis do poder, dizendo que "lugar de classe burguesa para as altas esferas [...] pequena-burguesia para os escalões intermediários e subalternos dos aparelhos de Estado". Mas observa, que "as contradições e divisões no seio do bloco no poder repercutem, portanto, no seio das altas esferas do pessoal do Estado. Mais: uma vez que amplas parcelas desse pessoal são da pequena burguesia, as lutas populares forçosamente afetam-no" (Poulantzas, 1985, p. 177-178).

Dessa forma, garantir a autonomia relativa da burocracia, via proteção do quadro administrativo e seleção baseada na competência, possibilita refratar a luta de classes no interior das organizações, principalmente das organizações do Estado, pois possibilita a contratação de funcionários que

não necessariamente estão alinhados ao projeto político de dominação existente. Nesse caso, forças progressistas podem ser encontradas, também, no interior da burocracia.

No entanto, a questão essencial que se coloca é a da participação das classes subalternas nos espaços de decisões que deverão ser implementadas pela estrutura burocrática, assim como sua participação nos mecanismos voltados para o controle democrático das ações da burocracia, para que ela não se insule e também para que as demandas das classes subalternas sejam efetivamente atendidas.

Deve ficar explícito que uma estrutura de participação e controle sobre a burocracia, apesar de necessária na sociedade de classes, não é um elemento que promove a superação dessa ordem, apesar de poder contribuir com tal processo de superação.

Uma das formas de superação da burocracia é a democratização efetiva da administração. Para Marx, a Comuna de Paris foi o exemplo histórico de sua época, na medida em que "ela arranhou para a República a base de organizações verdadeiramente democráticas" (Marx, 1984, p. 299).

A expressão democrática da administração da Comuna configurou-se pela constituição de uma gestão pública exercida diretamente pelos trabalhadores eleitos por sufrágio universal, responsabilizáveis e substituíveis a qualquer momento, tanto para a área executiva-legislativa quanto para a judiciária e demais ramos da administração (Marx, 1984, p. 296-297).

Para Lênin, o capitalismo criou "as premissas para que 'todos' possam realmente participar na administração do Estado", através da alfabetização geral e da educação e disciplina dos trabalhadores propiciadas pelo "grande, complexo e socializado aparelho dos correios, dos caminhos de ferro, das grandes fábricas, do grande comércio, dos bancos, etc." (Lênin, 1980, p. 290).

Gramsci discute a questão da burocracia e sua relação com a democracia, a partir do debate sobre "centralismo democrático". A questão que se coloca, para o marxista italiano, refere-se à forma como se estabelece a relação entre organização e movimento da sociedade. O "centralismo democrático" é o que se expressa efetivamente como orgânico, pois constitui-se como

uma contínua adequação da organização ao movimento real, um modo de equilibrar os impulsos a partir de baixo com o comando pelo alto, uma contínua inserção dos elementos que brotam do mais fundo da massa na sólida moldura do aparelho de direção, que assegura a continuidade e a acumulação regular das experiências e do "cogitativo" porque leva em conta o movimento, que é o

modo orgânico de revelação da realidade histórica, e não se enrijece mecanicamente na burocracia; e ao mesmo tempo, leva em conta o que é relativamente estável e permanente ou que, pelo menos, move-se numa direção fácil de prever etc. (Gramsci, 2000, p. 91).

Ou seja, a organização deve estar aberta para incorporar os impulsos vindos de baixo no aparelho de direção, evitando enrijecer-se enquanto burocracia. Dessa forma, o autor ressalta a importância do controle da burocracia ser exercido a partir de baixo, para combater seu centralismo (Gramsci, 2000, p. 274).

Conforme podemos constatar, a partir das análises anteriores, o fundamental a registrar é que as questões de participação nas decisões e controle sobre a burocracia devem ser pensadas a partir de perspectivas democratizadoras da administração. Só assim pode-se estruturar propostas efetivas de superação da ordem burocrática.

Podemos dizer que, de um ponto de vista radical, a democratização da sociedade no geral e da administração em particular é a forma de superar a administração burocrática.

Assim, a partir das considerações levantadas ao longo deste livro e considerando o cenário de forte hegemonia liberal e conservadora, defendemos que a *estratégia central*, do ponto de vista da **gestão democrática**, deve ser a *fortalecer a estrutura burocrática das organizações para além dos centros estratégicos, buscando reforçar os elementos de sua expressão material (estrutura e quadro administrativo) que propiciem a construção da autonomia relativa da burocracia*. Por um lado, como forma de ampliar os espaços para propostas comprometidas com os dominados, que viabilizem melhorias imediatas nas condições de vida da população e, por outro, como mecanismo para contribuir com a formação de um quadro administrativo que tenha condições de colocar-se a serviço da classe trabalhadora. Ao mesmo tempo, é fundamental propor o *aprofundamento de mecanismos de democratização de tomadas de decisão, com a participação das classes subalternas*, para combater a tendência autorreferenciada da burocracia e sua paralisia/reação a mudanças (Nogueira, 1998, p. 260-261), criando maior controle social e controle público (Soares, 2003), como forma de propiciar transparência e fragilizar a direção hegemônica, criando, dessa forma, condições para o fortalecimento de ações contra-hegemônicas.

Sendo assim, é possível, se estivermos atentos ao limite cultural que a burocracia oferece para o desenvolvimento da democracia e às questões de

dominação e controle presentes em sua realização, pensarmos numa matriz de administração tendo como referência elementos da organização burocrática. Esses elementos podem possibilitar a intervenção administrativa numa perspectiva pautada no atendimento das demandas e necessidades das classes subalternas, na medida em que a “racionalidade” burocrática permite a utilização de algumas das expressões de sua materialidade, visando a ampliação e o aprofundamento de direitos, numa sociedade de classes.

4.2 As funções gerenciais básicas: direção, organização, planejamento e controle

O debate sobre quais as funções constituem o processo de gestão está posto desde o início das formulações presentes na chamada administração clássica, através da obra de Henry Fayol, *Administração industrial e geral*, conforme sublinha Gurgel (2014).

No entanto, não nos interessa aqui retomar este debate, o fundamental é indicarmos o que se tem construído, com certo consenso, hoje em dia, acerca das funções gerenciais e seus significados.

Em primeiro lugar, cabe destacar que, conforme ressalta Tenório (1997), não quatro as *funções gerenciais básicas: direção, organização, planejamento e controle*.

A segunda questão fundamental a ser tratada refere-se ao fato de que “administração [...] compreende quatro processos principais interligados: planejamento, organização, direção e controle” (Maximiano, 2000, p. 26-27). Em outras palavras, para “que a organização alcance os seus fins determinados” — ou seja, *para gerir/administrar uma organização, política, programática, projeto, serviço e/ou atividade* — é necessário realizar estas quatro funções gerenciais.

Portanto, a gestão/administração realiza-se a partir das funções gerenciais (direção, organização, planejamento e controle). Equívoco comum é tratar, por exemplo, gestão e planejamento com elementos distintos e/ou que estariam num mesmo nível no interior do processo administrativo. A gestão nestes casos tende a se confundir com a função direção e na maioria das vezes nem sequer é tratada de forma determinada. O leitor que chegou até aqui conosco, não pode ter mais dúvidas sobre a concepção de gestão/administração.

Essas funções constituintes do processo de gestão estão intrinsecamente relacionadas, elas não são etapas estanques e encadeadas de forma sequencial

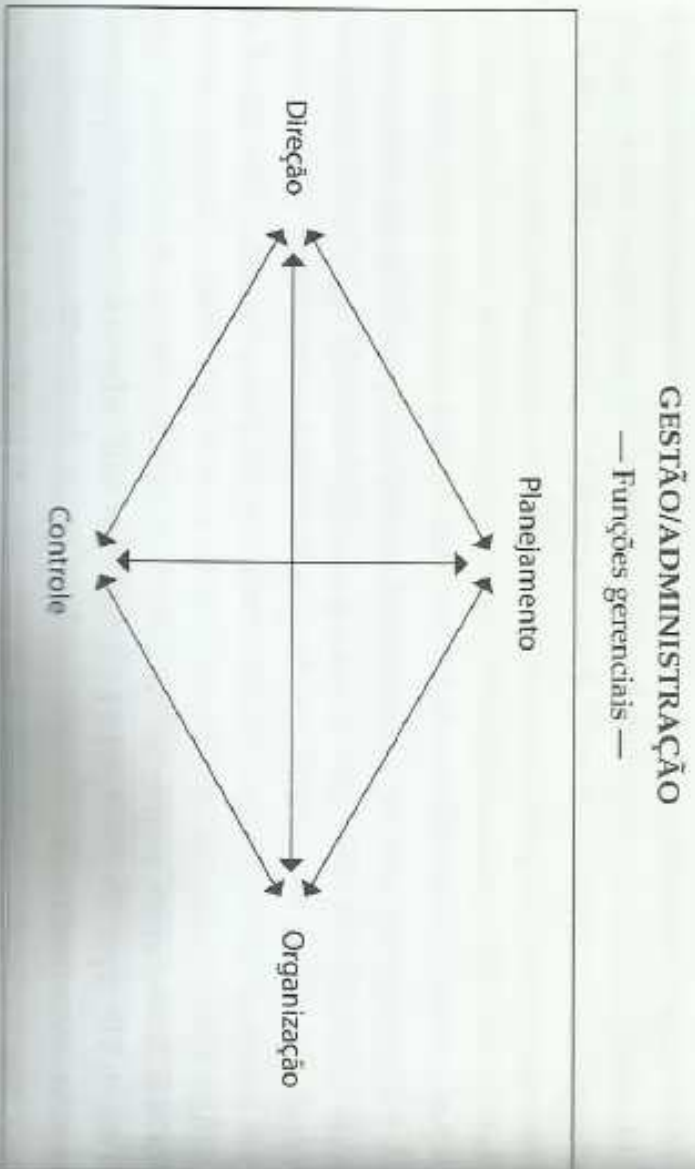
cujo gestor deverá implementar passo a passo. A inter-relação entre elas é permanente e dinâmica elas constituem “uma unidade na diversidade”. A unidade das funções gerenciais qualifica e determina o processo de gestão, ou seja, qualifica e determina as “mais variadas escalas de utilização de recursos para atingir objetivos” (Maximiano, 2000, p. 29).

Entretanto, essa unidade formada, que é a expressão efetiva da gestão em sua dinamicidade concreta, não elimina as particularidades dos seus elementos constitutivos.

Assim sendo, um gestor qualificado deve ter capacidade de operar, analisar, implementar, efetivar as diferentes funções gerenciais, mesmo que ele próprio não domine tecnicamente cada função em sua particularidade e profundidade.

Esse processo de interação dialética que faz com que a gestão se apresente como a expressão da unidade de diferentes funções gerenciais deve ser radicalmente absorvida pelo gestor para que ele possa conduzir o processo administrativo entendendo as interações permanentes e dinâmicas existentes entre as diferentes funções.

A figura abaixo busca se aproximar de uma síntese desta questão:



Fonte: Elaboração própria. Figura inspirada em Maximiano (2000, p. 29).

O retângulo externo representa a unidade formada pelas quatro funções gerenciais (direção, organização, planejamento e controle) e expressa o processo de gestão. As setas indicam que cada função se relaciona com as outras três, num movimento de dupla implicação, ou seja, afeta e é afetada por cada função gerencial. Dessa forma, por exemplo, a direção afeta o planejamento, a organização e o controle, da mesma forma que cada uma dessas funções afeta a direção. E, assim, sucessivamente e permanentemente se realiza o processo de gestão. Ao tratarmos de cada função em particular, buscaremos exemplificar esta interação assinalada.

Na medida em que as funções gerenciais constituem o processo de gestão, a implementação dessas funções deve ser orientada pela perspectiva teórico-política que fundamenta a gestão. Este é o terceiro elemento que devemos destacar.

Dessa forma, os fundamentos da gestão democrática devem orientar a efetivação das funções gerenciais.

Isso significa dizer que os elementos técnico-operativos da cada função gerencial (direção, organização, planejamento e controle) devem ter como orientação imediata o fortalecimento da espinha dorsal burocrática e expansão dos mecanismos de participação das classes subalternas nos níveis de decisão e controle das organizações, com o objetivo de ampliar e universalizar as condições de vida nas esferas cível, política e social das classes subalternas, visando contribuir com a superação da ordem do capital.

O quarto aspecto que devemos sublinhar é que o gestor em qualquer nível da organização (estratégico, tático ou operacional) e independente do escopo de sua responsabilidade (política, programa, projeto, serviço ou atividade) deve implementar essas diferentes funções. Essa questão merece uma observação essencial: não estamos aqui identificando o gestor como sendo apenas aquele indivíduo que possui o título de diretor, gerente, coordenador, administrador, gestor, superintendente ou o que o valha, qualquer profissional que possui responsabilidade sobre certa atividade que envolva um grupo de indivíduos na execução de tarefas, independente da titulação que possua, administra um processo e, portanto, substantivamente, é um gestor e, assim, está sob sua responsabilidade desenvolver as funções gerenciais.

Entendemos serem estes quatro aspectos essenciais e preliminares para avançarmos na tratament das funções gerenciais.

A partir deste momento, apresentaremos, brevemente, as quatro funções gerenciais garantindo maior destaque para as funções planejamento e controle, na medida em que as outras duas, direção e organização, serão trabalhadas com maior profundidade nos capítulos seguintes. Cabe ainda ressaltar que, apesar de tratarmos neste capítulo as funções planejamento e controle de forma mais detalhada, não é nosso objetivo, pelos limites do livro, avançarmos nos aspectos metodológicos e procedimentais, mas apenas situarmos o leitor de maneira mais evidente o sentido dessas funções e seus respectivos direcionamentos teórico-políticos considerando a concepção de gestão democrática desenvolvida.

Função direção

A função direção está relacionada às ações que devem ser realizadas para “conduzir e motivar pessoas a exercerem suas tarefas a fim de alcançar os objetivos organizacionais” (Tenório, 1997, p. 22). Essas ações envolvem, como muito bem destacam Gurgel (2014) e Tenório (1997), atividades de coordenação e de liderança da equipe de trabalho.

A coordenação, do ponto de vista prático, refere-se à busca de três objetivos: equilibrar as quantidades de recursos de acordo com a necessidade; garantir a articulação dos cronogramas e a satisfação do coletivo de trabalho e harmonizar as diferenças entre as pessoas e órgãos, em função do objetivo definido (Gurgel, 2014, p. 90).

A atividade de liderança, por outro lado, deve desempenhar quatro papéis estratégicos: “meio de ligação com a clientela interna e/ou externa; solucionador de problema e viabilizador de soluções; controlador de conflito e estimulador de entendimento e efusividade, treinador e orientador” (Gurgel, 2014, p. 92).

Likert, em *Novos padrões em administração*, apresenta quatro sistemas administrativos: sistema autoritário-coercitivo; sistema autoritário-benevolente; sistema consultivo e sistema participativo. Sem dúvida alguma, para a perspectiva da gestão democrática não há alternativa a não ser desenvolver a função direção no sentido do fortalecimento do sistema participativo (Likert, 1971).

No quadro de uma gestão democrática, essas atividades de direção devem, em termos mais gerais, a partir da orientação da participação, contribuir

para o fortalecimento de uma hegemonia voltada para a transformação das condições de vida das classes subalternas, visando à superação da ordem do capital. Conforme observa Nogueira (2004, p. 243):

O maior desafio dos dirigentes democráticos e dos recursos humanos “inteligentes”, dentro e fora das organizações — ou seja, também no Estado e na sociedade —, é dar curso a uma dinâmica de reforma intelectual e moral que tenha potência para criar novas hegemonias. A força, as razões administrativas e a exigência de produtividade não são, de modo algum, o melhor caminho para se chegar a formas solidárias e democráticas de sociabilidade ou a novos pactos de convivência. *Dirigir* ficou muito mais importante que *dominar*.

Desta forma, concordamos inteiramente com Nogueira (1998) quando afirma que, no atual contexto, do ponto de vista da gestão e de seus operadores, o essencial numa proposta de construção contra-hegemônica ao neoliberalismo não está na apreensão de tecnologias gerenciais, mas sim na qualificação das pessoas para atuar na fronteira entre a técnica e a política.

Nesse sentido, acompanhando mais uma vez a reflexão de Nogueira (1998, p. 190-191), diríamos que os gestores democráticos devem se converter em lideranças capazes de atuar na administração de forma a ampliar as adesões em torno de um projeto democrático de sociedade e de gestão. Para isso, o gestor deve ter competência teórico-metodológica, ético-política e técnico-operacional tanto para analisar os movimentos da economia, da política, da sociedade e de seus grupos e indivíduos, quanto para “pesquisar, negociar, aproximar pessoas e interesses, planejar, executar e avaliar”.

Essas questões serão aprofundadas e detalhadas, do ponto de vista técnico operativo, no capítulo 5. Vejamos em seguida a função organização.

Função organização

A função organização “é a ação de agrupar pessoas e recursos, definir atribuições, responsabilidades e normas, de modo a atingir a finalidade e os objetivos previstos” (Tenório, 1997, p. 22). De forma mais detalhada, Gurgel, referindo-se à organização capitalista (2014, p. 81), explica:

Organizar é tomar decisões sobre (1) alocação de homens (corpo social) e meios (corpo material) em torno de atividades de natureza homogênea, constituindo

os departamentos, (2) a definição de autoridades e responsabilidades, (3) o estabelecimento das relações de superioridade e subordinação hierárquica e funcional, e (4) a indicação do fluxo de informações e comandos formais dentro de uma [organização].

De acordo com Maximiano (2000, p. 265/266), “organização é um atributo de qualquer conjunto estruturado ou ordenado segundo algum critério: uma empresa organizada tem uma estrutura organizacional que define a precisão as responsabilidades, a autoridade e a comunicação das pessoas e nela trabalham”.

Tendo como perspectiva as reflexões anteriores sobre a finalidade da gestão democrática, do ponto de vista da função gerencial organização fica dada a direção que deve ser a base para a construção da espinha dorsal da organização.

A gestão democrática deve ter como objetivo, no campo da função organização, a estruturação da burocracia combinada com mecanismos de controle democrático interno (participação dos trabalhadores da organização) externo (participação dos usuários da organização) à organização como eixo central para o fortalecimento da universalização e aprofundamento de direitos.

Essas questões serão aprofundadas e detalhadas, do ponto de vista técnico operativo, no capítulo 6. Vejamos em seguida a função planejamento.

Função planejamento

A função planejamento destina-se a projetar a organização para o futuro e indicar os meios necessários para sua efetivação, durante um prazo determinado.

Nas palavras precisas de Tenório (1997, p. 22), planejamento “é a ação determinar a finalidade e os objetivos da organização e prever as atividades, os recursos e os meios que permitirão atingi-los ao longo de um período de tempo determinado”.

Muitas vezes essa função é tratada de maneira formal e não como o órgão racional de antecipar e programar ações para atingir os objetivos finais e que deve servir como o caminho a ser trilhado pela organização. Quando esse que, ao ser realizado, pode apresentar obstáculos que deverão

ser analisados e, se for o caso, removidos. Muitas vezes a remoção dos obstáculos requer redefinir a própria trilha traçada originalmente. Dessa forma, o planejamento deve ser compreendido como uma função dinâmica.

A formalidade no trato do planejamento tende a considerá-lo como um documento exigido por alguma instância hierárquica superior que deve ser elaborado e posto nos arquivos institucionais, ou como um manual de passos a seguir que, rigidamente cumpridos, levará a organização a atingir os objetivos indicados. Tanto o procedimento de elaboração do planejamento como exigência institucional, quanto sua operacionalização como se fosse um modelo rígido a ser seguido possuem como perspectiva uma compreensão formalista do processo de planejamento. Romper com o trato formalista dado ao planejamento e situá-lo como uma função gerencial dinâmica é um movimento central do ponto de vista administrativo.

Entendemos que o planejamento estratégico é a perspectiva que possibilita um enfrentamento de forma mais radical ao formalismo do planejamento. Por isso, faremos uma brevíssima exposição acerca da lógica estratégica para o planejamento.

A necessidade de incorporar a noção de estratégia ao planejamento, de forma geral, passou a ser sentida na medida em que se acentuavam as mudanças sociais, econômicas e políticas que impactavam a sociedade. Por isso, podemos identificar a década de 1970 como sendo o marco de seu desenvolvimento e expansão, tanto no campo empresarial — através, principalmente, das formulações de Igor Ansoff (Gurgel, 2014) — quanto no espaço estatal — via a produção do ex-Ministro da Economia do Governo do Presidente Salvador Allende, Carlos Matus (Matus, [1972] 1998).

Entendemos que a perspectiva da gestão democrática implica a estratégia, conforme tratada por Matus (Huerta, 1996 e Matus, 1993a, 1993b e 1998). Matus (1998) indica que o procedimento estratégico não se sobrepe à realidade “emerge da realidade”, por isso deve ser “situacional”. A análise da situação concreta é a dimensão fundamental de um planejamento que se pretenda estratégico. Essa análise permite que os planejadores analisem a realidade em sua dinamicidade, buscando compreender a diversas determinações que a constituem e suas respectivas relações, para compreender possíveis tendências da realidade, a partir das ações dos diferentes sujeitos que atuam sobre ela.

O
idade e
na ação
dadas,
condição
orienta

A
planific
e subjeti
a ser elab
a orient
dos meca
trole das
civil, pol
ordem d

Co
da luta
do supe
cional, c
1998 e 2
tanto pa
pois, o c
alcança
tivas po
classes

A {
político
jeitos q
ponto d
jeito de
mente,

2. Na
sendo o d
instrument

conhecimento sobre a realidade deve ser produzido como uma totalitária, aberta e contraditória de condições objetivas que interferem na realidade humana que simultaneamente incide sobre as condições objetivas produzindo nova realidade. Dessa forma, a partir de determinadas ações da realidade e das ações das forças sociais consideradas como tais por finalidades distintas constrói-se nova realidade.

A finalidade da gestão democrática deve ser buscada a partir de uma ação estratégica, consideradas as condições objetivas (realidade dada) e as ações humanas que incidem sobre a organização. O planejamento aborçado por uma *gestão democrática* deve ter como *objetivo estratégico* a ação imediata do fortalecimento da espinha dorsal burocrática e expansão dos mecanismos de participação das classes subalternas nos níveis de decisão e com as organizações, com o objetivo de transformar as condições de vida nas esferas política e social das classes subalternas, visando contribuir com a superação da situação capital.²

Compreendendo que a gestão democrática situa-se no campo político para transformar as condições de vida das classes subalternas, visando a ordem do capital, o sistema de planejamento estratégico situa-se no desenvolvimento e sistematizado por Carlos Matus (Matus, 1993a, 1993b, 2007 e Huerta, 1996), aproxima-se à concepção de gestão democrática, para o campo da produção social quanto para o da reprodução social, que difere entre um e outro espaço não é o propósito que se pretende atingir, mas sim as condições objetivas e subjetivas e o escopo das alternativas possíveis para que a finalidade de transformar as condições de vida das classes subalternas seja atingida.

A gestão democrática exige um planejamento que seja eminentemente político e que tenha condições de analisar a realidade e entender que os sujeitos que são afetados e que também incidem sobre ela são sujeitos, do ponto de vista mais geral, com perspectivas antagônicas em relação ao processo social que se pretende constituir. Dessa forma, agir estrategicamente para saber reconhecer e se relacionar com sujeitos que podem ser

aliados, adversários ou inimigos, é fundamental para o êxito da finalidade democrática em questão e que se encontra em disputa.

A gestão democrática é uma gestão incompatível com os objetivos do capital, por isso não se confunde com a gestão corporativa. Por outro lado, o sistema de planejamento estratégico situacional se difere do planejamento estratégico corporativo, na medida em que se concentra na incerteza, portanto trabalha com a perspectiva da previsão e não na predição (certa profecia/preságio, ou, na melhor das hipóteses, um prognóstico) elemento central das formulações da gestão corporativa, mesma que estratégica (Huerta, 1996).

O sistema de planejamento estratégico situacional envolve três métodos de planejamento: o planejamento estratégico situacional (PES) para nível estratégico de organizações de governo de alta complexidade; o método ZOPP (sigla em alemão de *Zielorientierte Projektplanung* para Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos) para instituições de média complexidade; e o Método Altadir de Planejamento Popular (MAPP) indicado para organizações de pequeno porte, local e de baixa complexidade (Matus, 2007, p.15).

Portanto, método de planejamento estratégico a ser utilizado varia de acordo com: a) o nível hierárquico de quem pratica o planejamento (diretivo, gerencial, operativo, operacional de base, empresarial); b) a natureza do trabalho (político, técnico-político, técnico especializado, prático operacional); c) a complexidade dos problemas abordados (alta, média ou baixa complexidade); d) a trama de relações da gestão (alta interdependência e alto número de variáveis e problemas abordados ou baixa interdependência e baixo número de variáveis e problemas abordados); e e) a capacidade de governo (alta — nível de direção central de grandes organizações — ou baixa — nível descentralizado e operacional de pequena dimensão).

No entanto, todos esses métodos, com alguma variação, partem da concepção estratégica e situacional.

A estratégia, no sentido trabalhado por Matus (1991), se baseia num jogo social desigual, onde alguns atores possuem mais poder que outros. No entanto, a condição de desigualdade não elimina certa dimensão incontra-lável do jogo.

Se o jogo é assim controlado o resultado é incerto devido à ignorância sobre certos aspectos sociais, econômicos, políticos, ambientais; a criatividade dos sujeitos sociais; opacidade da linguagem.

Dessa forma, a gestão democrática é normativa, pois os princípios são definidos e a ação é guiada por eles.

O planejamento estratégico situacional é uma ferramenta econômica para a construção da realidade social, segundo Matus (1993).

... o planejamento estratégico situacional é uma ciência política.

Em outras palavras, o planejamento estratégico situacional está na base de uma consciência política presente na sociedade, que a consciência política é a medida em que se propicia a transformação social.

Entendendo a perspectiva estratégica como um jogo social e relativo ao desenvolvimento da perspectiva à perspectiva da perspectiva.

A concepção de planejamento estratégico para o planejamento

3. Inteligência estratégica é a capacidade de identificar e analisar as informações existentes em um ambiente e utilizá-las para a tomada de decisões.

forma, o planejamento não pode ser entendido como meramente formal, onde basta explicitar os objetivos que se pretendem atingir, de modo a estabelecer os procedimentos necessários para alcançá-los e executá-los da forma como foram planejados, pois, nesse caso, o planejamento não é mais planejado, e o resultado será efetivado.

neajamento na concepção estratégica situacional, fundada na incertid-
dinamicidade, pois contingencial, do cenário social, político e
econômico, e sendo um processo onde atuam sujeitos com poderes desiguais,
a análise torna-se muito mais complexa. Nas palavras certas de
Luhmann (1991, p. 28),

cano é uma mediação entre o conhecimento e a ação. Tal mediação, contudo, não se produz através de uma relação simples entre a realidade e as ações sociais, porque o conhecimento da primeira vai além do âmbito tradicional da segunda.

atrás palavras, podemos dizer que o fundamento do conhecimento da realidade. Ou seja, não é, como a ciência tradicional desenvolve, a frequência do aporte teórico-metodológico pré-concebido idealmente pelos cientistas à dinâmica da realidade. Diferentemente, a concepção da ciência acima, nos remete à *Introdução*, quando apresentamos a concepção dialética do conhecimento tem como base a realidade, não que o conhecimento dever ser buscado a partir de procedimentos que reproduzir mentalmente a realidade.

demons que essa passagem reforça nosso entendimento de que a falta de planejamento estratégico situacional (PES) de Carlos Maturana é extremamente pertinente à abordagem da gestão democrática,³ pois, nesse conjunto de sua obra seja formulada com base em certo ecletismo metodológico (Lima, 2010), muitas concepções, noções e sugestões para o desenvolvimento do PES são extremamente adequados para uma adaptação à prática de gestão democrática aqui desenvolvida.

cepção de estratégia que parte da noção do que é importante e central no enfrentamento em termos do enfrentamento a ser realizado e sua articulação.

culação entre o hoje e o futuro, mas fundamentalmente compreendendo-a "como modo de vencer num jogo dialético", onde os sujeitos sociais estão situados historicamente, numa dinâmica social contraditória e conflitiva, cujos resultados são incertos e abertos (Matus, 1993a, p. 193), aproxima, ainda mais, da perspectiva democrática de gestão que estamos reivindicando.

A segunda categoria central do PES refere-se à *concepção de situação*. O componente situacional do planejamento, apesar de ser tratado de forma eclética (Matus, 1993a), possui bastante afinidades com a concepção de gestão democrática que estamos trabalhando. Os elementos centrais constitutivos da concepção matusiana de situação podem ser resumidos da seguinte forma:

A dinâmica situacional implica em sabermos analisar a totalidade concreta, a partir do ponto de vista de um determinado sujeito (em nosso caso, o gestor democrático) e reconhecer a existência de outros sujeitos que possuem outras concepções e outros propósitos ético-políticos, o que não significa a inexistência de leis objetivas. Por isso, a necessidade estratégica de planejar para vencer um jogo dialético, contraditório e conflitivo, onde proposições antagônicas se confrontam (Matus, 1993a, p. 208-209).

A análise situacional requer, assim, que ao explicar a realidade para planejar, devem-se incorporar as outras visões que incidem sobre o objeto do planejamento, independente de sua veracidade e racionalidade, de forma a termos condições de entendermos as possíveis ações dos adversários para anulá-las e/ou modificá-las e, dessa forma, obter êxito em nossos objetivos de alteração da realidade existente. Esse procedimento é fundamental se efetivamente desejamos "ter potência para alterar as condições da [realidade] e vencer a resistência dos oponentes ao [nosso] plano para enfrentar a [realidade]" (Matus, 1993a, p. 217) e atingir os objetivos democráticos previstos.

Já discutimos páginas atrás o valor estratégico da *participação* dos trabalhadores da organização e dos usuários, na perspectiva de expansão da participação das classes subalternas no processo de gestão. No entanto, é crucial grafar que o horizonte ético-político (transformar as condições de vida das classes subalternas, visando contribuir com a superação da ordem do capital) da gestão democrática não necessariamente se coaduna de forma imediata com as demandas das camadas subalternas. Nesse sentido, a participação não é garantia de fortalecimento desse caminho estratégico, mas é a única forma de ampliar adesões em torno de uma ação contra hegemônica

na sociedade participativa desde este processo de viabilização e, principalmente, orientação, ao "o programa lação, com base gundo método

A partir do PES (incert os procedimentos mas apenas co e, principalm prendidas co objetivo introo buscando anti tal para o exer

Dessa forma, as estratégias centrais que caracterizam a conformação da estratégia — p. 297, *italico* — são as seguintes: *to explicativo* — *estratégico* — e *estratégico* — *estratégico* — não são fases, mas sim dimensões constituintes da estratégia, formando um todo. A estratégia pode ser formada por uma ou mais dimensões, dependendo da complexidade da estratégia. Assim, a estratégia pode ser formada por uma ou mais dimensões, dependendo da complexidade da estratégia. Assim, a estratégia pode ser formada por uma ou mais dimensões, dependendo da complexidade da estratégia.

4. Na bibliogra-

coração do fluxograma situacional ou árvore explicativa, o planejamento deverá definir os *nós-críticos*. Ou seja, dentre as de cada árvore explicativa deverá ser destacada aquela que tem o maior impacto na geração do problema. Dessa forma, os nós se configuram como os núcleos sobre os quais serão feitas as ações a serem realizadas para resolver os problemas identificados. Os nós com maior impacto na geração dos problemas, portanto, são as causas de maior impacto na geração dos problemas, e as ações que devem ser tomadas para resolvê-los. Essas ações promovem na cadeia causal as alterações necessárias para a resolução dos problemas. Com a definição dos nós-críticos em mente, o planejamento poderá ser desenvolvido de forma mais explicativa.

As *normativas* serão elaboradas ações concretas de intervenção e os nós-críticos definidos e produzir os resultados necessários para a solução dos problemas. Portanto, cada nó-crítico gera uma intervenção específica para seu enfrentamento. O conjunto das operações elaboradas são as *Operações*.

o normativo exige a construção da árvore de resultados, onde a operação que deverá ser realizada para enfrentar cada desfecho, selecionando o resultado esperado e seus respectivos indicadores de resultados é estabelecido o que se pretende atingir com as ações realizadas.

ento fundamental constitutivo do momento normativo é o de cada operação, através da definição das ações, sub-ações, e o resultado esperado.

ento tradicional tende a ser concluído neste momento. Nos dois momentos são cruciais.

estratégico está centrado na análise da viabilidade do plano e dos objetivos estratégicos que se pretendem atingir.

e implica em reconhecer os limites e as possibilidades de atuação econômica, organizacional e cultural existentes para a efetivação dos objetivos estratégicos perseguidos.

ferentes dimensões que constituem o plano (económico, organizacional e cultural), estabelecer os planos para suportar e socializar as possibilidades identificadas em cada dimensão deverá ser realizada a *análise de recursos e viabilidade*. Para a Operação além de levantar os recursos necessários (GCI)

ômico, conhecimento e organizativo) para desenvolver a ação, deverá ser identificando aqueles existentes e os inexistentes. Dessa forma, poderá ser analisada a viabilidade de cada ação para que sejam elaborados planos para potencialização (caso existam os recursos necessários) e/ou superação (caso os recursos sejam insuficientes ou inexistentes) das situações encontradas.

Em seguida, deve-se realizar a *análise dos outros autores*, identificando os aliados, adversários e inimigos do plano elaborado, para definir a política de relação que será estabelecida com cada ator para viabilizar o plano traçado.

Por fim, os planejadores devem levantar as possíveis surpresas que podem ocorrer durante a implementação do plano para estabelecer o plano de contingência do planejamento realizado.

O último momento do PES refere-se ao *momento tático-operacional*. Como o próprio formulador do PES esclarece "o momento tático-operacional é o elemento central na mediação entre conhecimento e ação" (Matus, 1993b, p. 482).

Nesse momento se definem os aspectos relativos aos procedimentos organizacionais que serão utilizados para a efetivação do plano. A dinâmica a ser estabelecida pela direção do plano, a estrutura organizacional e sua dinâmica de funcionamento, o processo de acompanhamento da implementação, a análise permanente da conjuntura, os mecanismos de participação para a execução e acompanhamento do planejamento, a definição das ações rotineiras da organização e sua relação com plano estratégico construído.

Dessa forma, estão estrategicamente também inseridas no planejamento as outras funções gerenciais (direção, organização e controle).

Vejamos a seguir, brevemente, a *função gerencial controle* que corresponde ao sistema de monitoramento, supervisão e avaliação das ações organizacionais empreendidas que devem estar explicitadas e detalhadas no planejamento elaborado.

Função controle

Conforme destaca Tenório (1997, p. 22), a função controle⁵ "é ação de comparar os objetivos estabelecidos e os recursos previstos com os resultados

b. Apesar de esta terceira opção ter uma forte conotação coercitiva, consideramos que ela pode ser entendida como uma tentativa de avaliação das ações dentro da perspectiva de gestão.

atingidos e os recursos para corrigir ou mudar o curso. (p. 456), "controlar, um padrão de comportamento, como define a monitoração das atividades e a qualidade, e ajudar a definir os resultados".

A partir dessa perspectiva da gestão em processo • estruturar mecanismos e seus respectivos executados, visando estabelecer e a efetividade cumpridas de acordo

O controle per-
objetivos organizacionais
o bom controle requere
e metas estejam bem
que seja realizada a
do planejamento par
jamento estabelecida
identificar limites ou
instituição que difíce
propostos em seus di
Montana e Charnov
"o processo básico p
sempenho, (2) medir
zendo uso eficaz do f

Tal como em ou
concepção de gestão

democrática desenvolvida muda "ciência administrativa" democrática como seu fundamento.

os realmente gastos, a fim de tomar medidas que possam rumos fixados". Ou nas palavras de Maximiano (2000, em essência, consiste em manter um sistema dentro do portamento, com base em informações contínuas". Ou Gurgel (2014, p. 98), "o processo de controle consiste em atividades, avaliação dos resultados quanto à quantidade destes tendo como referência os padrões de desempenho

as formulações podemos dizer que a *função controle*, na democracia, é a função responsável pelo acompanhamento das ações organizacionais e possui como objetivo central os que possibilitem monitorar continuamente o planejamento planos de ação, comparando o planejado com o garantir que a implementação da direção estratégica avaliação das atividades cotidianas da organização sejam o com o padrão de qualidade definido.

nte, dessa forma, ajustes no planejamento para que onais traçados sejam realmente atingidos. Neste sentido, er um bom planejamento, para que os objetivos, recursos estabelecidos e requer, também, uma boa direção para coordenação das ações de execução e acompanhamento a que, se necessário, sejam realizados os ajustes no planejamento. Além desses aspectos, a atividade de controle pode pontos de estrangulamento na própria organização da alta ou, até mesmo, prejudica a efetivação dos objetivos diferentes níveis (estratégico tático e operacional). Por isso (1998, p. 240) detalham a função controle nestes termos: permanece o mesmo: (1) estabelecendo os padrões de desempenho o mesmo: (3) avaliando o desempenho e (4) *feedback* e tomando ações corretivas quando necessário. Outras funções organizacionais implementadas por uma democracia, o *controle* deve ter também como o objetivo

este livro. Como é uma terminologia consagrada na literatura da área, decidimos manter a terminologia, mas introduzindo a concepção elemento, conforme será visto ao longo desta seção.

transformar as condições de vida nas esferas civil, política e social das classes subalternas, visando contribuir com a superação da ordem do capital.

Nesse sentido, para que o desempenho dessa função seja efetivo é necessário ter estrutura formal adequada e quadro funcional qualificado destinados ao exercício do controle das ações planejadas. O outro componente essencial é participação dos próprios funcionários e dos usuários dos serviços prestados pela organização na dinâmica de funcionamento dessa função gerencial.

Portanto, a função controle deve ter como fundamento a concepção de gestão democrática para que sua efetivação, através dos diferentes recursos técnicos utilizados, não seja desconectada teórica e politicamente da perspectiva de gestão proposta. A reprodução da concepção conservadora de controle, enquanto uma atividade fiscalizatória, coercitiva e punitiva deve ser combatida permanentemente.

A partir dessas linhas gerais, abordaremos algumas das dimensões constitutivas desta função gerencial e traçaremos resumidas linhas para discutirmos certos aspectos relativos aos instrumentos e técnicas que podem ser utilizados no processo de controle.

A primeira questão que gostaríamos de tratar refere-se às dimensões que constituem o processo de controle. Segundo Tenório (1997, p. 97-98), o controle é denominado segundo o momento em que é realizado: *antes*, *durante* ou *depois* da efetivação do planejamento. Análise é a denominação do controle realizado antes de ser colocado em efetivação o planejamento definido. O monitoramento é o controle desenvolvido durante a execução das atividades planejadas. E a avaliação é o controle concretizado após a implementação do planejamento.

Entretanto, entendemos que a dimensão análise (chamada de controle *ex-ante*), enquanto um procedimento de verificação realizado "anterior à colocação em prática do projeto, da viabilidade de se alcançar os objetivos pretendidos a partir dos recursos de que dispõe a organização e da observação das variáveis que compõem os contextos internos e externos" (Tenório, 1997, p. 97), está devidamente incorporada tanto no momento explicativo do PES quanto em um determinado tipo de avaliação, que veremos adiante (avaliação *ex-ante*). Dessa forma, consideramos que a função controle é constituída de duas dimensões: *monitoramento* e *avaliação*.

O *monitoramento* é o processo de controle destinado a acompanhar a execução do planejamento elaborado. A partir de dados levantados referentes

à execução do planejamento no planejamento (metas e distorções verificadas ao o monitoramento destinado. Conforme destaca Matus, exige a avaliação permar que se compare constante

Podemos indicar que a *coleta e registro dos dados* (Tenório et al., 1995).

O *planejamento* do m e metas propostas no planejamento quantitativos e q padrões da execução das ações em do planejamento do m utilizados na coleta de longo de todo o processo

Nunca é demais reg os instrumentos de coleta nados à orientação estrat do planejamento é fundar mentos que vão de enco dorsal burocrática e a part transformação das condiç

A *coleta e o registro a adotados para que as inf sejam levantadas, registr a análise dos dados.*

A *análise dos dados* teórico e ético-político qu análise dos dados, além d em relação ao planejado, ter como indicação teórica léptico e o compromisso c Só com uma análise maior precisão a produção

to e comparando-os com as referências estabelecidas (indicadores), o monitoramento possibilita corrigir o longo da implementação do planejamento. Assim, se ao gerenciamento do cotidiano do planejamento (1993b, p. 516), "o sistema de gerência por operações presente da situação na conjuntura e supõe, portanto, a situação planejada com a situação real".

Outro momentos do monitoramento. O planejamento, a análise dos dados e a produção de novas informações, a análise dos dados e a produção de novas informações, o monitoramento implica na retomada dos indicadores de planejamento geral da organização a fim de definir os indicadores qualitativos que serão referências para a comparação em relação ao planejado. Ocorrem, também, na fase de planejamento, a definição dos instrumentos que serão utilizados e os procedimentos que serão adotados ao longo do acompanhamento.

Mostrar que os padrões quantitativos e qualitativos e de dados a serem definidos deverão estar subordinados à lógica da gestão democrática. Portanto, o momento para evitar a adoção de padrões e de instrumentos à perspectiva de fortalecimento da participação como recursos para atingir os objetivos de melhoria das condições de vida das classes subalternas. Os dados referem-se aos procedimentos que serão adotados sobre a execução das atividades propostas, realizadas, organizadas e sistematizadas para viabilizar

em de ter como pressuposto o mesmo referencial teórico fundamenta a concepção de gestão. Portanto, o movimento imediato de verificação da execução em se tratando de uma gestão democrática, deve ser metodológica as categorias do materialismo dialético em as classes subalternas.

com essas referências é possível estabelecer com as novas informações que poderão gerar os ajustes

necessários ao planejamento geral proposto para corrigir possíveis distorções identificadas.

Apesar de não ser indicado como momento do monitoramento (Tenório et al., 1995), incluiremos a supervisão como mais uma dimensão do monitoramento.

A supervisão das ações deve ser concebida como a estratégia pedagógica de preparação e apoio às equipes de trabalho para a execução das atividades previstas e deve estar articulada ao processo de coleta e registro de dados e ao retorno da produção de novas informações implicadas no monitoramento. Ou seja, essa concepção de supervisão não se coaduna com a perspectiva coercitiva, fiscalizatória e/ou punitiva típicas de um modelo conservador de supervisão, em particular, e de monitoramento, em geral.

Neste sentido, a supervisão ganha um caráter de formação em serviço e, dessa forma, deve ser entendida como elemento que compõe a estratégia de capacitação das equipes de trabalho da organização. Contudo, diferentemente de uma capacitação tradicional, esta atividade deve consistir no acompanhamento e apoio ao desenvolvimento das atividades previstas no planejamento da organização, através da participação direta do supervisor junto com as equipes de trabalho durante a execução e reflexão de determinadas ações programadas periodicamente. Essa atividade tem também o propósito de levantar *in loco*, os dados previstos para o monitoramento e os subsídios necessários para, se for o caso, adequar e atualizar o planejamento realizado. Assim sendo, o processo de supervisão contribui para que, coletivamente, os procedimentos da rotina de funcionamento e a atuação sociopedagógica da equipe de trabalho sejam analisados e os rumos corrigidos, caso haja necessidade.

A importância do monitoramento se faz sentir na medida em que contribui para fortalecer a concepção de gestão democrática, viabilizar um atendimento de qualidade para a população, apoiar, capacitar e fortalecer a estrutura profissional das equipes de trabalho da organização, em seus diferentes níveis (estratégico, tático e operacional) e, principalmente, para garantir a implementação do planejamento elaborado, fazendo os ajustes necessários, porém garantindo a direção estratégica estabelecida para a execução das ações propostas.

A avaliação, como uma das dimensões da função controle, também possui uma tradição conservadora voltada, prioritariamente, para fiscalização das ações, de forma coercitiva e punitiva, e para perspectivas técnicas

subordinadas à noção de controle. Trata-se de uma prática que trata com precisão esta que a avaliação de política e projeto restrita e desenvolvida realimentar os programas punir e desenvolver uma

Outro aspecto relevante destinadas à política social, portanto, aliada de qualquer consequente, com a expansão Boschetti (2009, p. 577) sin

Mais que conhecer e analisar e avaliação, é fundamental ampliar para qualquer tipo de avaliação do Estado de como seu objetivo primário de programas, projetos toda e qualquer avaliação tipo de política] (ou de perspectiva de técnicas e inst concepção de Estado e de

Boschetti (2009, p. 581) social a partir da perspectiva social no capitalismo, além de ser funcional ao c impor limites aos ganhos c primeiras legislações fabris

Como é possível perceber o projeto proposto por Boschetti programas e projetos sociais, ge à avaliação de políticas, o campo prioritário de inci

A avaliação considerada o controle pode ser direcionada planejamento elaborado. A organizacional, para a dinâ

eficiência econômica. Silva e Silva (2001, p. 46) re-
 questão quando afirma, em relação à prática de
 gramas sociais, que esta “prática [...] ainda é mu-
 mais como mero controle de gastos do que para
 em desenvolvimento, servindo muitas vezes para
 cultura do medo”.

nte é a condição da avaliação, mesmo daquelas
 l, não estar vinculada à perspectiva democrática,
 ter compromisso com as classes subalternas e, por
 são, universalização e radicalização de direitos.
 aliza esta questão de forma explícita:

minar tipos e métodos de avaliação ou diferenciar aná-
 mental reconhecer que as políticas sociais [poderíamos
 tipo de política] têm um papel imprescindível na con-
 democrático de direito e que, para exercer essa função,
 eiro, devem ser atendida e avaliadas como um conjun-
 is e ações que devem universalizar direitos. Para tanto,
 o de políticas sociais [ampliemos também para qualquer
 programas e projetos) deve se sobrepor à mera compo-
 nimentos, e se situar no âmbito da identificação da
 e política social [idem] que determina seu resultado.

) também trata a questão da avaliação da política
 va que entende a contradição da função da polí-
 na medida da existência da possibilidade dela.
 apital, “garantir ganhos para os trabalhadores e
 o capital, como demonstrou Marx ao analisar as
 da Inglaterra no século XIX”.

ber, este livro trabalha no sentido teórico e polí-
 (2009) para o debate sobre a avaliação de políticas
 s. No entanto, nossa questão aqui não se restringe
 programas e projetos sociais, apesar de ser uma
 dência de gestores assistentes sociais.

da enquanto uma das dimensões da função com-
 a diferentes áreas da organização previstas no
 a avaliação pode estar voltada para a estrutura
 mica da direção estratégica realizado ou para as

programas, projetos e serviços desenvolvidos. A relação entre planejamento
 e o controle, no geral, e a avaliação, especificamente considerada deve ser
 realizada permanentemente. As considerações feitas por Matus (1993b) ex-
 plicitam esta questão de forma inequívoca:

O planejamento exige uma avaliação permanente tanto da evolução da mudan-
 ça situacional quanto dos resultados reais alcançados após cada ato de inter-
 venção social, ou depois que algum evento não planejado ou exógeno ao siste-
 ma altere as características da situação ou suas tendências. Este acompanha-
 mento visa, por um lado, aprender com a prática, comparando simulação e
 realidade para melhorar a qualidade dos cálculos seguintes, e por outro revisar
 constantemente o plano, cada vez que a situação se altera. Esse processo de
 avaliação permanente supõe comparar o planejado e o alcançável com o obtido
 em cada situação. Exige também analisar se o curso seguinte do movimento
 planejado esta na direção correta. Este último aspecto da avaliação supõe uma
 comparação permanente entre o arco conjuntural do plano, o arco direcional e
 o arco da utopia perseguida. Tais arcos situacionais são o caminho imaginário
 mais curto e direto entre duas situações (Matus, 1993a, p. 237-238).

Nessa perspectiva de avaliação entende-se a relação que deve existir
 também entre o monitoramento que poderíamos considerar uma avaliação
 conjuntural, e a avaliação, propriamente dita, que possui uma visada de
 cunho mais estrutural.

Enfim, a avaliação, frisa-se, não se limita às políticas, programas e pro-
 jetos sociais. No entanto, a perspectiva geral da avaliação segue a orientação
 indicada por Boschetti (2009) em relação à avaliação de políticas sociais. Ou
 seja, a perspectiva orientadora da avaliação é o fundamento central, as tipo-
 logias e métodos de avaliação não são desprovidas de orientação teórica e
 política, contudo estas orientações devem ser explícitas e conduzir conscien-
 temente as escolhas dos tipos e métodos de avaliação a serem aplicados.

Dentro da concepção que temos desenvolvido acerca da gestão demo-
 crática, não resta dúvida quanto à exigência da avaliação, enquanto uma das
 dimensões da função gerencial controle, se subordinar à finalidade relativa
 ao fortalecimento da estrutura formal e do quadro profissional burocrático,
 criando condições de participação dos trabalhadores e usuários das políticas
 (programas, projetos, serviços) no processo de gestão, com o objetivo de
 transformar as condições de vida das classes subalternas, visando à supera-
 ção da ordem do capital.

A partir desta concepção g
 em tratar, também, a dimensã
 mos, rapidamente, algumas qu
 No entanto, nos concentrareme
 mas e projetos sociais, visto qu
 dos assistentes sociais.

Como forma de explicita
 programa e/ou projeto social,
 por Aguilar e Ander-Egg (1994

A avaliação é uma forma de
 dirigida; destinada a identi-
 confiável dados e informação
 o mérito e o valor dos difer
 de diagnóstico, programaçã
 específicas que se realizam, fr
 de produzir efeitos e resulta
 em que se deram essas conqu
 uma tomada de decisões rac
 solucionar problemas e prom
 associados ao êxito ou fracas

Os autores citados tipific
 avalia (antes de executar o prog
 mentação — avaliação duran
expost...); as funções da avalia
 programa — avaliação somati
 — avaliação formativa); a pro
 pertencem ao programa — ava
 programa — avaliação interna;
 mista; os executores do program
 aspectos do programa que são
 zação do programa — avaliaçã
 programa — avaliação de proc
 avaliação de resultado) (Aguila

Essa tipificação permite el
 avaliação realizada, mas, sob

eral e entendendo a necessidade dos gestores técnico-operativa da avaliação, apresentando as condições de ordem metodológica e operacional no campo da avaliação de políticas, programas e este é o campo prioritário de intervenção

ção do significado da avaliação de política, podemos acompanhar a definição oferecida por Arretche (1986, p. 31-32):

pesquisa social aplicada, sistemática, planejada, com o objetivo de identificar, obter e proporcionar de maneira válida e suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre os componentes de um programa (tanto na fase de planejamento ou de execução), ou de um conjunto de atividades ou programas realizadas ou se realizarão, com o propósito de avaliar os resultados concretos; comprovando a extensão e o grau de efetividade, de forma tal que sirva de base ou guia para a tomada de decisão e inteligente entre cursos de ação, ou para avaliar o conhecimento e a compreensão dos fatores envolvidos no processo de seus resultados.

am a avaliação quanto ao momento que ocorre: antes, durante ou depois do programa — avaliação *ex-ante*; durante a implementação — avaliação *in-processu*; após a conclusão do programa — avaliação *ex-post* (verificar os resultados ou efeitos de um programa); análise durante o processo de execução — avaliação *de acompanhamento*; avaliação dos avaliadores (avaliadores não avaliados); avaliação externa; avaliadores são membros do grupo avaliados; combinação das duas anteriores — avaliação *combinada*; avaliação de auto-avaliadores (avaliadores avaliados); avaliação de objeto da avaliação (destinada à conceitualização do plano; voltada para o seguimento do processo; orientada para eficácia e eficiência — avaliação *de impacto*); avaliação de resultados — avaliação *de resultados* (verificar a caracterização de uma determinada situação, visando compreender as alternativas

de avaliação existente para uma opção mais clara sobre a mais adequada em determinadas condições e contextos.

Outra classificação que merece destaque em relação à avaliação de políticas sociais é a realizada por Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 108) a qual distingue a *avaliação política de avaliação de política*.

A avaliação política refere-se à "análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra". Essa avaliação está centrada na análise dos fundamentos da política, não se preocupa com sua operacionalização ou resultados (Arretche, 2006). Dessa forma, este tipo de avaliação está voltado para o desvelamento dos elementos teóricos e políticos subjacentes a uma dada política.

Por outro lado, a *avaliação de política* — nos termos de Arretche (2006, p. 30), análise de políticas públicas — refere-se ao "exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas". O foco dessa avaliação é análise da estrutura organizacional montada para a implementação de uma dada política e a relação entre essa estrutura e os resultados alcançados. Para a aplicação consistente deste tipo de avaliação, conforme sublinham Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 109), é fundamental estabelecer "as conexões lógicas entre os *objetivos da avaliação*, os *critérios de avaliação* e os *modelos analíticos* capazes de dar conta da pergunta básica de toda pesquisa de avaliação: a política ou programa social sob observação foi um sucesso ou um fracasso?"

Em relação à avaliação de política, os autores apresentam uma questão extremamente pertinente quando tratam do debate sobre a avaliação de impacto (ou efetividade). Para eles o impacto de uma política pode gerar mudanças quantitativas nas condições de vida dos usuários da política (impacto objetivo); pode ser de ordem subjetiva, modificando o "estado de espírito da população", ou, ainda, pode alterar "qualitativamente as condições de vida da população" (Figueiredo e Figueiredo, 1986, p. 116).

A avaliação de impacto envolvendo essas três dimensões configura-se como a mais adequada para a realização da análise referente à finalidade incluída pela perspectiva da gestão democrática, na medida em que se pretende, em última análise, transformar as condições de vida das classes subalternas, visando à superação da ordem do capital. Em outras palavras, o impacto objetivo identifica se houve ou não melhoras das condições materiais de vida da população; o subjetivo verifica se a política em questão incluiu sobre a dimensão ideológica e cultural, proporcionando a expansão da consciência crítica da população sobre a realidade social; e, por fim, o impacto substantivo demonstra se houve avanço que

tivo demonstra se houve avanço que da política, em termos econômicos, tendo como referência o horizonte e

Para concluir essas breves pontuações de política, programa e/ou política à questão dos indicadores a serem

Boschetti (2009, p. 584) sugere que se seja profícuo para avaliação revelando o caráter contraditório e sua operacionalização e explicitando estruturais da política e as forças sociais efetivação — a adoção de três aspectos que conforma a política ou programas estabelecidos e assegurados; 2) organização) e controle social democrático indicadores para orientar a avaliação

Outra estratégia para processar gere a organização dos parâmetros categorias, indicadores e descritores na avaliação de programas sociais

Avaliação de Medidas Socioeconômicas	
Categoria	Indicadores
Necessidades Básicas	Alimentação
	Documentação
	Documentação Escolar

avaliativo na vida da população usuária sociais, políticos, ideológicos e culturais, ético-político da gestão democrática.

Para compor um quadro de indicadores da política na perspectiva da totalidade, entre a estrutura formal-legal da política e a articulação entre os determinantes sociais e políticas que incidem sobre sua

Para compor um quadro de indicadores da política na perspectiva da totalidade, entre a estrutura formal-legal da política e a articulação entre os determinantes sociais e políticas que incidem sobre sua social avaliado: 1) os direitos e benefícios financeiros [...]; 3) gestão (forma de ocrático", a partir dos quais se desdobra a avaliação de forma mais precisa su de monitoramento/avaliação a partir de s, conforme o exemplo a seguir utilizado destinados a medidas socioeducativas,

educativas de Privação de Liberdade	
Descritores	
— Cardápio diversificado e elaborado por nutricionista	
— Alimentação de boa qualidade e em quantidade suficiente	
— Atendimento à necessidade de dietas especiais	
— Apoio para confecção e retirada de documentação (registro civil, identidade, carteira de trabalho, CPF, certificado de reservista, título de eleitor)	
— Fornecimento de documentação escolar (certificado de frequência e aproveitamento) reconhecida pelo sistema público de ensino	

Avaliação de Medidas Socioeducativas de Privação de Liberdade			
Categoria	Indicadores	Descritores	
Ambiente Físico e Infraestrutura (Adequados para Portadores de Deficiência)	Capacidade	— Unidade com capacidade de atendimento em conformidade com a recomendação com o Conanda	
	Salubridade	— Iluminação e ventilação adequadas em todos os ambientes — Higiene e limpeza dos ambientes — Conservação dos espaços (infiltrações, vazamentos, pintura, organização)	
	Banheiros	— Banheiros em tamanho e número suficientes, com boas condições de higiene e privacidade	
	Direitos Fundamentais do Adolescente	Escolarização Formal	— Escola reconhecida formalmente pela Secretaria de Educação — Oferta de educação (ensino fundamental, médio e superior) para todos os adolescentes — Proposta curricular ao perfil dos adolescentes, respeitadas as necessidades especiais, nos casos em que a escola é interna — Livros e material escolar em número suficiente, abrangendo as necessidades especiais — Professores em número suficiente — Calendário escolar que assegure atividades contínuas, inclusive no período de férias
— Cursos de profissionalização com carga horária, metodologia e certificação reconhecidas formalmente — Atividades de educação pelo trabalho dando oportunidade a todos os adolescentes de viverem diferentes áreas e formas do mundo do trabalho (cooperativismo, solidarismo, empreendedorismo)			
— Acesso a diferentes modalidades esportivas — Profissional qualificado para a orientação e estímulo à prática do esporte			

Essa estrutura de referência para os indicadores de avaliação em grande escala, os elementos que deverão efetivação do indicador. Dessa forma, indicadores e para cada indicador definidos

Com a apresentação dessa estrutura de apontamentos destinados à função com

Para fechar este capítulo, gostaríamos de apresentar a gestão democrática em perspectiva da gestão democrática exercida nas dimensões teórico-metodológicas trabalhadas no primeiro capítulo do longo dos diversos capítulos.

Sendo assim, aprofundaremos a direção e organização, respectivamente

avaliação e monitoramento organizacionais categorias e apresenta, através dos ser verificados para poder analisar a uma categoria engloba diferentes incluem-se vários descritores.

uração de indicadores concluímos os controle.

amos de, mais uma vez, frisar que a age a organicidade entre as funções finalidade democratizadora, consubstológica e ético-política exaustivamente livro e retomadas frequentemente ao partir dos capítulos 5 e 6 as funções e.

Bibliografia Sugerida

Para a apreciação do que Karl Marx considerou uma administração verdadeiramente democrática, a leitura de *A Guerra Civil na França* (São Paulo: Boitempo Editorial, 2011) é uma experiência teórica e histórica que deve ser aproveitada neste momento de formação. Na trilha da “comunã”, a mobilização popular que controlou Oaxaca, a capital do estado de Oaxaca (sul do México) durante quase seis meses, no ano de 2006, é uma experiência que merece ser conhecida. O pequeno livro de Gilson Dantas com a colaboração de Martín Juárez e Jimena Mendonza, *Oaxaca, uma comunã do século XXI* (Brasília: Edições Centelha Cultural; São Paulo: Edições ISKRA, 2009), relata de forma viva os acontecimentos deste levante. Para a introdução acerca das funções gerenciais, o livro organizado por Fernando Tenório é extremamente didático e consistente (*Gestão de ONGs*; principais funções gerenciais. Rio de Janeiro: FGV, 1997). Na área do Planejamento, a referência central é o chileno Carlos Matus, principal formulador e sistematizador do Método do Planejamento Estratégico Situacional (HERIA, F. *O Método PES: entrevista com Matus*. São Paulo: Fundap, 1996). Para uma indicação didática de como elaborar um planejamento estratégico para pequenas organizações, ver o artigo de Marcos José Pereira da Silva (Onze passos do planejamento estratégico participativo. In: BROSE, Marliam (Org.). *Metodologia participativa*. Uma introdução a 20 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001). Para um exemplo de aplicação do Planejamento Estratégico, ver o artigo de Elizabeth Artmann (O planejamento estratégico situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multisectorial. *Cadernos da Oficina Social* 3: Série Desenvolvimento Local. Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ, 2000).

Filmografia

O cenário da democratização e a administração. Renato Dagnino. Duração: 1h30m.

Documentário em que se apreciam os meios democratização da gestão, em particular no âmbito

A grande virada. Estados Unidos, 2010. Direção

Filme que retrata a instabilidade no mundo ferrentes maneiras com que as pessoas reagem à

O Processo. Itália, Alemanha e França, 1962 1h58min.

Filme baseado no romance homônimo de F. cionalidade do sistema e do caráter de classe das c te no que se refere à burocracia.

ção pública. São Paulo, 2014. Direção:

de que a administração dispõe para a
rito público.

ção: John Wells. Duração: 1h44m.
dos negócios contemporâneos e as di-
versidade econômica.

ção: Orson Welles. Duração:
Kafka e que trata da aparente irra-
organizações do Estado, principalmen-

Proposta de exercícios

- 1 — Identifique na instituição que você estagia/trabalha como se processa a autonomia relativa dos gestores de nível tático ou operacional. Caracterize essa autonomia frente aos objetivos institucionais definidos e ao dirigente do nível estratégico da organização.
- 2 — Indique as funções gerenciais realizadas pelo seu supervisor e ou coordenador do seu estágio/trabalho, caracterizando as atividades desempenhadas.
- 3 — Mapeie as dinâmicas de participação e controle democrático que incidem sobre as atividades de seu supervisor de estágio/trabalho e sobre a instituição em que você estagia/trabalha, identifique quem são os sujeitos participantes.
- 4 — Tendo em vista o quadro de indicadores da Avaliação de Medidas Socioeducativas de Privação de Liberdade, elabore, em equipe, um quadro semelhante para o monitoramento do atendimento realizado por uma das instituições em que vocês estagiam/trabalham, considerando as indicações da gestão democrática.

A direção na gestão de programas e projetos de reprodução da força de trabalho

CAPÍTULO 5

5.1 Indicações para o exercício da função direção

Que é a função direção?

As funções do administrador foram inicialmente descritas por Fayol, em seu livro *Administração geral e industrial*, criador da Escola Clássica da administração, lá em 1916.

- as operações da empresa são chamadas de funções (função técnica, comercial, financeira e administrativa);
- a função administrativa reúne 5 operações: planejar, organizar, dirigir, controlar e avaliar; as funções do administrador (prever ou planejar, organizar, dirigir, controlar e avaliar);
- a função administrativa, constituída pelo administrador, “é necessário não confundir com a função de conduzir a empresa; [...] é assegurar a execução” (Fayol, 1990, p. 26).

Mais tarde, a *função direção* foi incluída por Gulick em sua lista de funções, entendida como tomar decisões, emitir ordens, enfim, liderar a empresa, como diria o próprio autor (Gulick, 1937).

Corresponderia portanto à função de *comando*, conforme a entende Fayol que a define como “dirigir o pessoal” (Gulick, 1937). Para essa definição, ele explica que “constituído o corpo social, é preciso fazê-lo funcionar: eis a missão do comando” (Gulick, 1937, p. 120).

Gulick não incluiu a *coordenação* no conceito de direção. Entretanto, não nos parece possível realizar a condução da empresa, “assegurar a marcha das seis funções essenciais” sem combinar o comando com a coordenação.

Neste capítulo, portanto, vamos examinar o que no plano da gestão se disse de mais relevante sobre o *comando* e a *coordenação*, entendendo-as como as funções centrais da *direção*. Algumas atividades terão especial tratamento, como são os casos da emissão de *ordens* e da tomada de *decisão*. Também daremos atenção mais cuidadosa a questão da *liderança*, aspecto muito realçado na concepção contemporânea de direção e conceito vulgarizado na administração.

Dominando esses conceitos, seus significados, elementos e características, colocaremos em foco o desafio de exercer a direção de modo democrático e participativo.

Este é o plano deste capítulo.

O comando

O comando é a função responsável por fazer funcionar o corpo social da empresa, seu pessoal. Mas fazer funcionar em 3 sentidos: dar partida ao trabalho, assegurar a continuidade e manter o ritmo.

Dar partida significa que aqueles que comandam (indivíduo ou coletivo) devem providenciar os elementos básicos ao trabalho — do espaço às ferramentas, das condições legais de trabalho aos materiais. Isso é o que se chama de *implementação* — ou seja, prover os recursos suficientes para a execução.

Assegurar a continuidade é algo que se realiza com o acompanhamento constante, a atenção para com a convergência dos esforços (unidade de direção) e a prontidão para manter o provimento de recursos, suprir certas insuficiências que se apresentam e resolver problemas e dificuldades que surgem ao longo do trabalho.

Manter o ritmo está associado ao estado de motivação — o coletivo — e cada um em particular. Aquela que mantém a turma alerta para os sinais de cansaço ou desalento do grupo. Estar próximo, para ajudar a cada um dos momentos, que são quase que inevitáveis em qualquer trabalho.

Por isso, quando Fayol trata do comando, entende que a necessidade de “ter conhecimento para reunir seus principais colaboradores em conferência, unidade de direção e a convergência dos esforços pessoais a atividade, a iniciativa e o devotamento”.

O comando também exige que se tenha conhecimentos com o andamento da própria produção, existentes, das expectativas dos trabalhadores e da situação geral.

Finalmente, cabe também grande cuidado com o pessoal. O exemplo de quem comanda é um fator muito importante junto à equipe. Dar o bom exemplo em relação ao coletivo é fundamental, no sentido preciso de que há, por exemplo, expectativa de que os trabalhadores no local de trabalho, este deve ser também o mesmo para os comandados. Se esperado um trabalho sério, isto deve começar por quem comanda.

Dar ordem é uma prática de comando. O exercício de quem julga habitualmente. Foi Marston, no âmbito da administração das organizações, preocupação de dar ordem. Nessa análise, sob o título *O dar ordem* primeira vez em 1933, no Department of Business Administration, Follet examina as consequências e personalísticas e busca alternativas a elas (Follet, 1933).

A ordem pode ser emitida oralmente ou por escrito. A ordem pode ser oral ou deve ser escrita principalmente:

- Grau de formalidade do trabalho.* Se a formalidade for grande, a ordem deve ser passada por escrito. Se o grau de informalidade for grande, a ordem pode-se na maioria dos casos emitir oralmente.
- A natureza do trabalho.* Se o trabalho é por natureza repetitivo, a ordem deve ser dada oralmente. Se o trabalho for de natureza variável, a ordem deve ser dada por escrito.

vação em que se encontra a
leis que comandam devem
físico, mental ou emocio-

n e a todos a superar estes
quer processo de trabalho.
re algumas sugestões que
profundo de seu pessoal",
ncias, onde se prepararam a
", além de "incentivar no
(Fayol, 1990, p. 120/121).
ecimento de aspectos rela-
dos contratos de trabalho
as insatisfações.

m o comportamento pes-
oderoso no desempenho
que se espera de cada um
a palavra fundamento. Se
res cheguem a certo horá-
orário de quem comanda
tamento respeitoso entre
anda.

cício de dar ordem é mais
y Parker Follet quem, no
pou-se em analisar a prá-
ordens, apresentada pela
administration da London
das ordens arbitrárias
(1997).

er escrito. O critério para
l, precisa considerar prin-
dade é elevada, as ordens
de formalidade é baixo,
de orais.

vada, comporta uma fre-
trabalho é público, esta

subordinado ao primado da lei e portanto pede que as ordens sejam
por escrito, para que possam ser examinadas, se necessário, à luz
das normas existentes.

c) *A urgência da execução do trabalho.* Trabalhos que se colocam para ação
imediatos podem e frequentemente devem ser ordenados oralmente.
Quando se trata de serviço público, a ordem oral deve ser seguida
da sua formalização escrita.

d) *A complexidade da ordem.* Quando uma ordem é minuciosa ou tem
aspectos variados a serem considerados, é conveniente que se rea-
lize por escrito, de modo a permitir que os responsáveis por sua
execução possam conferir a exatidão do que está sendo requerido.

e) *O valor material/financeiro ou moral da ordem.* As ordens que envolvem
valores diretamente materiais, financeiros ou dizem respeito a ques-
tões éticas ou morais devem ser dadas por escrito. O seu cumpri-
mento também requer isso e é correto por parte de quem tem a ta-
refa de cumprir a ordem que a peça por escrito. A compra de algo
de elevado valor, o impedimento ou a autorização de alguém para
testemunhar em um processo disciplinar são exemplos desse caso.

f) *A rotinização da ordem.* Ordens que são rotineiras e previstas como
tarefas a serem desempenhadas por alguém podem ser emitidas
oralmente para esse auxiliar.

No setor privado, as ordens escritas podem ser emitidas por memoran-
dos ou ordens de serviço/trabalho. No setor público, existem atos adminis-
trativos: atos administrativos normativos, negociais, enunciativos, punitivos,
ordinatórios. Todos estes atos têm uma dimensão de emissão de ordem: or-
normativos ordenam o funcionamento de algo, com suas normas (normas
de concursos públicos para docentes); os negociais (contrato de obras com
uma empresa), ordenam o negócio feito entre o Estado e o particular ou a
empresa privada (contratos); enunciativos (diploma de formatura, atestado
de bons antecedentes), quando um órgão "ordena" a informação sobre ou
para alguém; punitivo (suspensão de um funcionário), ao ordenar a punição.
Entretanto, o ato administrativo mais adequado à emissão de ordem é o ato
ordinatório. Ele contém um mandamento especial, uma determinação espe-
cífica para ser cumprida. Alguns especialistas em direito administrativo fazem
a distinção entre atos de administração e atos administrativos. Nesse último
caso, os atos *ordinatórios*, segundo Meirelles, se assemelham aos atos da

administração, porque eles se referem a atos internos
poder hierárquico, são direcionados aos próprios
Exemplos: circulares, avisos, portarias, instruções, or-
e despachos (Meirelles, 2015).

As *instruções* se destinam a orientar os responsá-
algum trabalho, descrevendo o modo e a forma como

Circulares são ordens semelhantes, porém mais
grupo de trabalhadores, orientando-os sobre como se
de uma dada situação. As circulares têm menor amplifi-

Avisos são atos que comunicam a uma comunidade
um superior sobre algum assunto de interesse com
origem em autoridade de nível ministerial ou similar

As *portarias* contêm determinações gerais ou
nados, fazem designação de servidores para o cumpri-
ou determinam atos da administração como sindicân-
ações e iniciativas semelhantes.

Ordens de serviço têm determinações para resp-
atividade em curso, como uma obra, dando-se orien-
quentemente técnicas ou administrativas, ou autori-
contratações de menor porte ou provisórias.

Ofícios são comunicações que fazem entre si as
diferenciados, ou entre órgãos e entes públicos, ou au-
blica e organização privada tratando de questões adm-
Os ofícios se dirigem à externalidade do órgão, port-
entes ou agentes, públicos ou privados.

Memorandos são comunicações entre autoridades/
tivas de um mesmo órgão, de níveis hierárquicos ig-
diferentes (supervisor ou coordenador para chefe e v-
nhecimento de algo ou inquerindo sobre alguma co-
exclusivamente interno.

Finalmente, os *despachos*, que são decisões toma-
diante de uma solicitação, requerimento ou encaminh-
so administrativo, que lhe tenha sido apresentado, j-
memorando. A decisão pode ser relacionada a um cas-
co, mas pode ser também relacionada a algo de intere-
pessoas. Nesse caso, o despacho assume caráter *port-*

s que, baseando-se no servidores públicos. Idens de serviço, ofícios

íveis pela execução de o deve ser feito.

restritas, dadas a um e deve proceder diante tude que as instruções,

ade a determinação de um. Geralmente têm

especiais aos subordi- imento de dada tarefa cias, inquéritos, nome-

onsáveis por alguma ações específicas, fre- zando-se compras ou

autoridades de órgãos da entre unidade pu- nistrativas ou sociais, anto a outros órgãos,

unidades administra- ais (entre chefes) ou vice-versa), dando co- isa. O memorando é

das pelas autoridades mento, algum proces- por um ofício ou um o individual, especifi- se comum de muitas ativo. É possível, em

alguns casos, que o despacho individual venha a assumir caráter de despacho normativo, uma vez inaugure uma forma de tratamento para questões similares que se vão apresentar adiante.

Percebe-se portanto que é parte da direção a tomada de decisão. A tomada de decisão é o ponto mais alto de uma sequência de atos e fatos designada *processo decisório*.

Segundo Mintzberg (1976), o processo decisório tem basicamente 3 grandes fases, com suas etapas:

Fase da Identificação

Os decisores estão diante de um estímulo decisório, que pode ser:

Problema — algo que está fora da conformidade, mas se verifica internamente à organização

Crise — um problema que se agudiza e não permite adiamento de sua solução ou enfrentamento

Ameaça — potencial impacto negativo de origem externa, que se avizinha da organização

Oportunidade — potencial impacto positivo de origem externa, que se apresenta no ambiente

Na *Fase de identificação* os decisores devem fazer o *Reconhecimento* do estímulo decisório. Cada estímulo tem um tratamento diferente. Cabe portanto ter clareza sobre o que se está enfrentando. É um problema? Uma crise? Uma ameaça? Uma oportunidade? Reconhecer o estímulo é o ponto de partida de uma boa decisão. Às vezes, uma ameaça pode ser transformada em oportunidade. Uma lei que introduz exigências ambientais para um serviço que a organização tem feito pode ser uma ameaça de custos adicionais. Mas pode ser revertida em oportunidade caso a organização seja capaz de se adaptar e se apresentar de modo adequado aos seus clientes. Mas é preciso ter clareza do que se está tratando no momento.

O passo seguinte é fazer o *Diagnóstico*. Analisar o problema, ou a crise, ou a ameaça ou a oportunidade, identificando seus aspectos mais relevantes, suas características, seus elementos constitutivos, suas causas, seus efeitos. Neste caso, podem-se usar ferramentas de análise como o *Gráfico de causa e efeito*, também chamado de *Espinha de peixe* ou ainda *Diagrama de Ishikawa*.

Pode-se usar também o *Princípio de Pareto* e outros recursos de análise. Uma literatura técnica existe oferecendo estas e outras análises (Rebouças de Oliveira, 2011; Gurgel, 2014).

Fase de Desenvolvimento

A Fase de desenvolvimento é aquela em que os decisores desenvolvem alternativas, recorrendo a duas rotinas:

Procura — quando se busca no conhecimento acumulado, na memória oral, soluções já praticadas por outros semelhantes. Esta rotina gera um grande número de alternativas.

Formulação — quando os decisores procuram encontrar mais adequada a situação e a organização. Uma solução frequentemente é difícil e trabalhosa, mas deve ser tentada e criada de criatividade em busca de uma solução mais barata e vezes o limite da criatividade é um tratamento mais adequada nativa achada na procura. Os teóricos dizem se satisfazer a solução, dado a dificuldade frequentemente encontrada.

Procura e Formulação vão gerar várias alternativas, que seguem a seguinte sequência de seleção.

Fase de Seleção

A *Fase de seleção* é, como se pode depreender, o momento em que as alternativas são examinadas quanto às suas consequências. Faz-se uma seleção superficial, retirando-se do rol de alternativas aquelas que se revelam de consequências muito negativas para a organização. Neste momento, a maioria das alternativas é eliminada. A seleção é feita em avaliação. Portanto, esta rotina de seleção envolve a escolha definitiva, mas uma seleção genérica. É denominada de *Avaliação-Escolha* que fará a seleção daquela que é a melhor alternativa de decisão. A *Avaliação-Escolha* é a rotina final do processo decisório.

Critérios de decisão

O exame das alternativas quanto às suas consequências é feito considerando critérios.

os técnicos de análise e ferramentas de

dores vão produzir

lado, registros essenciais, em situações específicas de solução.

ar uma alternativa própria, que frear como um exercício mais precisa. Às vezes, mais precisa. Às vezes, mais precisa. Às vezes, mais precisa.

com uma formulação e deverão na Fase

mento em que as

s. Primeiramente, alternativas apenas ou de viabilidade geradas na fase *Seleção*, ainda não a rotina seguinte, ela que parece ser *análise de decisão*.

as deve ser reali-

Os critérios são as principais referências levadas em conta pelos dirigentes ou decisores para escolher suas alternativas de ação.

A lista de critérios pode ser elaborada pelos decisores, considerando a sua área de trabalho, sua cultura organizacional, sua formação profissional e outros aspectos. Mas temos a possibilidade de indicar um conjunto de critérios, de 4 naturezas:

Crerios de decisao

Institucionais — que dizem respeito às referências criadas pelo próprio órgão, instituição ou entidade

Missão
Valores
Estratégias / Diretrizes
Objetivos

Técnicos — dizem respeito às expectativas relacionadas à produção / serviço e circulação

Eficiência / Produtividade
Eficácia
Qualidade
Lucratividade

Éticos — tratam de critérios de convivência e trabalho entre os agentes internos e destes com as pessoas físicas e jurídicas externas

Efetividade¹
Equidade
Legalidade

1. A Efetividade é o critério que indaga sobre a resolatividade ou o atendimento real da necessidade ou do problema enfrentado. Não cabe sentir-se satisfeito por prestar um serviço com eficiência e no tempo certo. É preciso que este serviço de resposta concreta e resolutiva a demanda. Este deve ser o compromisso.

Políticos — reúnem aspectos relacionados com o posicionamento da organização nos ambientes sociais e organizacionais, internos

Imagem
Efusividade²
Legitimidade
Externalidades³

Para a Avaliação-Escolha, as alternativas devem ser examinadas sob os aspectos dos critérios.

Ponderação dos critérios

Os critérios têm prioridades e pesos diferentes para cada caso. Assim, é possível que, para alguns, os critérios institucionais sejam prioritários ou que dentre os critérios institucionais estejam tais prioridades. Significa dizer que é preciso definir uma ordem de importância entre os critérios.

Também se deve considerar que os critérios, mesmos que tenham pesos diferentes entre si. Para alguns decisores o critério da produtividade pode ter o maior peso: 10. Mas para outros decisores, o critério da qualidade pode ter o maior peso.

Feita a lista por ordem de prioridade, aplicam-se os pesos aos critérios. São permanentes para o exame de todas as alternativas selecionadas. O grupo de decisores resolve mudar, os pesos serão os mesmos.

A seguir, as alternativas selecionadas serão avaliadas que receberão uma nota maior ou menor de cada critério. Conforme esse atendimento receberá uma nota de 1 a 10.

2. A Efusividade diz respeito ao clima de trabalho positivo, alegre, receptivo e ambiente de trabalho.

3. As Externalidades são os efeitos colaterais causados pela ação da organização, geralmente no externo, no ambiente.

O quadro abaixo exhibe a Avaliação-Escolha realizada com os critérios prioritizados, ponderados, e as alternativas com as notas, por critério. Segue-se o passo a passo:

1. Definir critérios
2. Priorizá-los pela importância
3. Atribuir peso a cada um
4. Realizar a Seleção de alternativas
5. Aplicar nota a cada alternativa conforme ela atenda cada critério
6. Lançar as alternativas na Matriz Decisória multiplicando seus pesos pelas notas aplicadas às alternativas
7. Identificar a alternativa de melhor ponderação e reexaminá-la com especial interesse.

MATRIZ DECISÓRIA

Valores	Peso	Alternativa 1		Alternativa 2		Alternativa N	
		Nota	Ponderação	Nota	Ponderação	Nota	Ponderação
Missão	8	5	40	4	32	2	16
Imagem	5	4	20	2	10	2	10
Custo	6	3	18	5	30	1	6
TOTAL	—	—	78	—	72	—	32

Fonte: Os autores.

É evidente que esta matriz não tem a pretensão de ser uma fórmula matemática de resolução de problema e tomada de decisão. Trata-se apenas de uma representação numérica de avaliações qualitativas, que se permitem uma somatória indicativa.

Esta indicação de qual seria a decisão a tomar, ainda assim merece uma reflexão final.

A Coordenação

A coordenação é o processo de articular as partes, tanto as que dizem respeito à organização, como os setores e departamentos, que dizem respeito aos grupos de trabalho e pessoas.

As organizações exigem diferenciação e integração, como Lawrence e Lorsch (Lawrence; Lorsch, 1973, p. 23-24). A diferenciada do caráter especializado das funções. Em outras palavras, da trabalho, que ocorre não só horizontalmente, mas também na vertical, panhando a hierarquia da organização. Por maior que seja o sentido de reduzir as diferenças entre órgãos e pessoas, há inclinações vezes vocações que induzem à especialização. As especializações de vista prático, levam a diferenciações. Estas diferenciações, precisam ser harmonizadas para que se integrem, tendo em vista o da organização. Este movimento de integração é buscado pela coo

Vale dizer que há aspectos positivos na divisão de trabalho, desenvolvimento da habilidade e a concentração de atenções e dada especialidade. Isto deve ser cultivado, no limite de não se visão do todo e o senso de que o trabalho essencialmente é coletividade da integração.

Além da divisão de trabalho que impõe a diferenciação, a tendência de que cada órgão ou pessoa se volte para dentro de demandas e seus interesses. Este é um desafio da coordenação, pois se deve estar alerta e ter habilidade suficiente para lidar e superar

Diferenciação e integração são necessidades contraditórias — disse Hegel, é a contradição que faz o movimento das coisas. Podemos dizer que a coordenação se envolve com esta contradição e dela um resultado positivo.

Para isso, as preocupações da coordenação, no dia a dia são:

- *Equilibrar as quantidades* de recursos, meios e insumos, com a necessidade de cada unidade organizacional
- *Sincronizar as ações*, de forma a que o cronograma geral seja e as expectativas dos chamados *clientes internos* sejam atendidas, a organização é uma cadeia ou uma rede de trabalho, em que antecedentes e conseqüentes. Nesta cadeia ou rede estão

os fornecedores. Essa relação de atendimento de demandas entre antecedentes e consequentes é assunto da coordenação.

- *Integrar as diferenças*, inclusive as diferenças comportamentais e dos conflitos, entre pessoas e órgãos, de modo que prevaleça o interesse do trabalho.

A coordenação deve se cercar de alguns recursos para obter eficiência.

De um modo geral, ela necessita de:

- *Plano de Trabalho*, que indica e estabelece a unidade de direção, com sua missão, suas diretrizes, seus valores, suas estratégias e objetivos. O Plano de Trabalho reduz a personalidade da coordenação e a faz mais institucional, mais comum ao conjunto da organização. Uma vez seja um Plano bem discutido e compartilhado em suas decisões, tudo isso se transforma em elevada unidade de direção, facilitando muito a coordenação, reduzindo seus custos e desgastes.

- *Programação*, que se constitui dos projetos e atividades a serem desenvolvidos, seus respectivos cronogramas, as conexões com os demais projetos e atividades, seus responsáveis. Hoje, com a programação computadorizada, o uso da programação como um instrumento de coordenação se tornou mais fácil. Há técnicas de programação, das quais a mais conhecida é o PERT/CPM, que podem ser aplicadas com eficiência.

- *Reuniões*, recurso muito frequente na coordenação. As reuniões devem ser periódicas e extraordinárias. As periódicas garantem o exame frequente e organizado do andamento dos trabalhos. As extraordinárias respondem a demandas e problemas que não estejam já ordenados e que dependem de soluções rápidas, às vezes imediatas. As reuniões periódicas, com calendário definido, dia e hora, são necessárias para especialmente controlar o andamento dos trabalhos e reforçar o espírito coletivo. A periodicidade é a critério das equipes. Seus componentes avaliarão de quanto em quanto tempo precisam estar juntos para examinar o andamento do Plano, da Programação, dos problemas e resultados. As reuniões extraordinárias igualmente são necessárias, dado que grande parte do que se faz em uma organização é atender a casos e situações especiais. Alguns desses casos podem ser resolvidos pela autoridade (chefe, supervisor, coordenador), mas outros precisam de decisão coletiva.

- *Sistema de informação*, que deve ser adequado ao nível e natureza da coordenação. Alguns sistemas são mais detalhados, outros mais simples, de acordo com o nível da coordenação. Coordenações superiores pedem informações mais gerais e decisivas, como, por exemplo, prazos finais ou principais dos projetos, as possibilidades de cumprimento desses prazos. O sistema de informação deve fornecer informações atuais sobre o andamento dos trabalhos, de modo que as ações de coordenação possam se dar com prontidão.

- *Meios de comunicação*, ágeis, com possibilidade de compartilhamento com toda as pessoas envolvidas no trabalho.

Liderança

Esse é um dos temas mais controversos da gestão. A liderança suscita considerações perigosas, mitificantes e deformadoras de caráter.

Mas é também cada vez mais obrigatório de ser tratada quando de comando e coordenação. Quando Newman usa a palavra *Liderança* substituto de Comandar está posto que o assunto se tornou incorporado à gestão, como se fosse uma função do administrador (Newman, 1970). Comandar e coordenar são, dentre as funções do administrador, aquelas que mais exigem interatividade, portanto, relacionamento com colegas diferentes, em papéis funcionais. Por isso, assim como se pode pensar em comando sob o título de liderança, como o faz Newman, pode-se pensar em coordenação sob o mesmo título. Ambas exigem contatos frequentes com pessoas, com todas as possibilidades que isto traz.

Mas, antes de tudo, que conceito temos sobre liderança?

Segundo Bennis e Nanus, existem 130 definições de liderança e mais de 5.000 estudos sobre o tema (Bennis; Nanus, 1998). Provavelmente esses números tenham aumentado, daquela data para os dias de hoje.

Grande parte dessas definições é marcada pela concepção consagrada de líder, que vê esta figura de modo mitificado, como se carismática, um *condottieri*. O conceito de líder como um condutor de massa grupo faz do líder uma figura excessivamente *extraordinária* e reduz a algo muito *ordinário*. São duas caracterizações inadequadas. Previsões exageradas em relação ao líder e reduzem a capacidade criativa das pessoas que constituem o coletivo.

Nossa concepção de liderança (e líder) é a de um comportamento harmonizador e facilitador da expressão coletiva. Alguém que ajude a equipe a realizar da melhor maneira aquilo que coletivamente se decidiu fazer.

Não cabe a ele dizer o que se deve fazer, mas estimular a equipe a produzir propostas, realizar escolhas e executar ações. Não significa omitir-se. Deve se colocar, se expor em suas ideias sobre todos os assuntos, mas de preferência evitar fazer isso antes que seus companheiros de trabalho tenham apresentado suas primeiras reflexões ou opiniões sobre o assunto em tela.

O exercício da liderança concebe portanto um elevado espírito de cooperação, no sentido de formação de coletivos de trabalho. A liderança portanto consiste em cumprir com as funções de comando e coordenação de modo muito compartilhado com o coletivo de trabalho. Significa que comandar e coordenar serão efetivados com a mobilização mais frequente possível do coletivo, ao invés das vias e iniciativas individuais, por mais bem intencionadas que sejam estas iniciativas. A boa intenção, as vezes genuína, tem justificado muitas ações isoladas de lideranças. Mas rigorosamente não é o melhor caminho.

Nesse exercício o mais compartilhado possível, tem-se 4 objetivos:

1. Realizar a ligação entre as pessoas, entre os órgãos e, quando isso se apresenta, entre a equipe e os que demandam o trabalho da equipe
2. Solucionar ou ajudar a solucionar problemas, a partir das decisões coletivas, e viabilizar soluções
3. Enfrentar conflitos de modo resolutivo e estimular o entendimento e a efusividade
4. Treinar e orientar seu coletivo de trabalho e cada um dos seus componentes, conforme as necessidades apresentadas.

Na ligação entre as partes que vivem a organização ou a demandam, a liderança se faz um porta-voz. Mas não necessariamente absorve todas as representações. Antes, o contrário. Estimula a identificação de outros companheiros de trabalho como capazes de realizar a representação da equipe, efetivar negociações, dialogar com outros agentes internos e externos.

A liderança deve se antecipar e evitar problemas, mas em existindo deve enfrentá-los de modo construtivo. Enfrentar de modo construtivo, inclui mais

uma vez chamar o coletivo a exercer um papel protagonista no enfrentar do problema, da crise ou da ameaça. Nesse sentido, sua maior contribuição é levar, sem dramaticidade e exageros, de forma confiante, a questão ao coletivo de trabalho.

Nos conflitos, sua maior contribuição é intervir com equidade. Em princípio, o princípio da equidade, segundo Fayol "resulta da combinação da benevolência com a justiça" (Fayol, 1990, p. 61). Agir com equidade significa portanto ter a sensibilidade para essa combinação, que tem como um forte sentimento de preservação do grupo e das pessoas.

Finalmente, comandar e coordenar com liderança é se colocar disponível para ensinar o que sabe, compartilhar suas informações e, recorrendo aos seus limites, incentivar nos seus companheiros esta postura, intermediando o conhecimento entre os membros do coletivo. São saberes, vezes técnicos, às vezes comportamentais, cuja redistribuição faz crescer o coletivo e as pessoas individualmente. Nesse sentido, compartilhar as formações de imediato, trazer a todos aquilo a que tem acesso, nos contatos com agentes internos e externos da organização — isso deve ser a preocupação da liderança, para que não haja hiatos e lacunas de informação na equipe. Trata-se de um comportamento diário de ensino e orientação. É o aprendizado entre os participantes da equipe. Não só recorrendo ao conhecimento tácito, aquele que sua experiência ou a experiência de outros produziu, mas estimulando a pesquisa e o estudo dos assuntos que dizem respeito ao trabalho. Um indicativo do valor do estudo para uma equipe são círculos de debate e a manutenção de uma biblioteca, ainda que pequena, no local de trabalho.

Nesse papel educador da direção, deve-se ter em conta que faz parte das preocupações de um dirigente com compromisso ético-político democrático, incentivar o coletivo dos trabalhadores no sentido do exercício e vez mais forte e determinado da democratização das decisões. No entanto não basta preencher a exigência formal da democratização, mas contrariar para que essas decisões tenham o conteúdo democrático, no sentido de a priorizar às necessidades e demandas das maiorias. Isso evidentemente vai estar condicionado ao grau de possibilidades que a organização, sua história e finalidades, possui e o próprio coletivo, por sua capacidade crítica e de enfrentamento de adversidades, demonstra. Entretanto, superos eventuais limites à prática democrática, mas acepações formais e de conteúdo, se inclui entre os desafios da direção.

Participação e Autogestão

Antes de avançarmos em nossas reflexões, convém registrar, a observação realizada por Paro (2000) ao tratar da questão da participação na escola pública, mas que podemos, com tranquilidade transpor para a reflexão mais geral da participação em qualquer organização:

Não pretendo trazer receitas ou fórmulas infalíveis que, se aplicadas, promoveriam a participação completa e inexorável da população na escola. [...] A participação da comunidade na escola, como todo o processo democrático, é um caminho que se faz ao caminhar, o que não elimina a necessidade de se refletir previamente a respeito dos obstáculos e potencialidades que a realidade apresenta para a ação. É neste sentido que procurarei [e nós também] levantar alguns pontos com o propósito de contribuir para a discussão sobre o tema (Paro, 2000, p. 17).

No sentido, portanto, indicado pelo educador, ao avançarmos com as reflexões sobre a questão da participação pretendemos apenas traçar algumas indicações que possam contribuir com a implementação de uma gestão democrática.

Retomando, então, nossas reflexões, entendemos que a participação significa o processo de luta política por um determinado projeto social nas diferentes arenas existentes. De acordo com Nogueira (2004, p. 133), a participação, em seu sentido político, “realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o Estado”. Assim, continua o autor, a participação está vinculada a um projeto ético-político, relaciona-se com a luta por hegemonia, portanto com a disputa de poder. No caso em que estamos refletindo, o projeto ético-político está centrado na perspectiva da universalização e aprofundamento de direitos e da socialização do poder como um processo de radicalização da democracia na perspectiva emancipatória.

No entanto, a participação como elemento constituinte de mecanismos da estrutura organizacional de uma instituição não é, necessariamente, uma participação no sentido político apresentado. A noção de participação cidadã parece prever melhor a conotação desse tipo de participação. Conforme Teixeira (2002, p. 30-32) apresenta, a participação cidadã contempla dois elementos: a) o movimento de indivíduos, grupos, organizações que expressam

interesses, valores e identidades que buscam “fazer ou tomar parte” do processo político-social, a partir de suas particularidades; b) a dimensão da “cidadania” enquanto componente “cívico” da ação que enfatiza a universalidade, generalidade, igualdade, enfim, o direito a ter direitos. Ainda segundo o autor, essa participação, embora essencialmente política e desenvolvida através da interação com o Estado, distingue-se da participação estritamente política, visto que “se sustenta na sociedade civil e não se reduz aos mecanismos institucionais nem busca o exercício do poder”.

Concordando com essa análise, Nogueira (2004, p. 142) afirma que nem toda a participação orienta-se politicamente e, muito menos, põe em xeque o poder, a dominação e a hegemonia estabelecidas. Segundo o autor, a participação vinculada mais diretamente ao processo de compartilhamento das decisões governamentais, garantia de direitos, interferência na política pública — poderíamos completar, a participação em qualquer esfera organizacional da sociedade que tenha como objetivo influenciar as decisões de uma dada instituição na perspectiva da ampliação de direitos — configura “participação cidadã”.

Nesses termos, entendemos que a participação que se constitui como mecanismo da função gerencial organização, possui efetivamente limites em relação à participação política como processo social que busca disputar hegemonia, enfrentar a dominação e construir outro projeto societário. No entanto, esse tipo de participação pode estar relacionado a uma participação efetivamente política. O fato de a participação cidadã não ser uma participação política não significa que ambas não possam estar articuladas, muito pelo contrário, é fundamental que elas estejam articuladas para que se possa oferecer à participação cidadã uma orientação ético-política determinada.

Nesse sentido, a participação como constituinte do mecanismo da função organização da gestão democrática (participação cidadã), deve estar voltada para universalizar e aprofundar direitos, através de mecanismos que garantam a influência das classes subalternas nas deliberações políticas da instituição.

Dessa forma, articula-se o projeto ético-político à participação cidadã, fazendo com que ela se manifeste como uma dimensão da participação política e não como uma participação isolada, particularista e acrílica. Assim, evita-se o deslocamento da participação para uma esfera eminentemente gerencial, constituindo o que Nogueira (2004, p. 142) chama de participação

gerencial, ou seja, um "tipo de participação que se orienta por uma ideia de política como 'troca' entre governantes e governados".

A noção de participação cidadã, portanto, nos permite vislumbrar as possibilidades e os limites desse tipo de ação participacionista, evitando a supervalorização desses espaços como espaços de transformação social, assim como possibilitando seu entendimento como articulado à dimensão política.

Dessa forma, a participação aqui evocada refere-se à possibilidade e a capacidade dos indivíduos e organizações da sociedade civil de participar (lutar por determinado projeto social) no processo de planejamento, deliberação, avaliação e monitoramento das ações das instituições públicas ou privadas, na perspectiva democrática. Portanto, não estamos nos referindo à participação no sentido de contribuir "tecnicamente" na elaboração, execução e avaliação de programas e projeto. A participação aqui concebida deve ser vista em última análise como instrumento de luta por um projeto democrático de sociedade.

Sendo assim, essa luta, frente à conjuntura atual adversa, deve se organizar de forma ampla, envolvendo diferentes sujeitos políticos presentes na sociedade civil e no próprio Estado. Essa é a luta que pode produzir um projeto democrático de sociedade que viabilize a construção de políticas sociais universais como responsabilidade do Estado e direito de cidadania, através de mecanismos que provoquem a socialização do poder político.

Nesse sentido, devemos estar sempre alertas seja na formulação, seja na execução de qualquer projeto *participacionista*, dado que coabitam potenciais conservadores e potenciais transformadores nesses projetos. Dependerá da capacidade de luta e do compromisso ético-político a possibilidade de introduzir e manter a perspectiva transformadora, sem dúvida necessariamente articulada com a disputa político-ideológica em plano maior.

É com essa advertência/cuidado que devemos abrir esta discussão sobre participação e autogestão.

No trato da democratização do comando e da coordenação, um debate antigo envolve a participação no processo decisório e a autogestão.

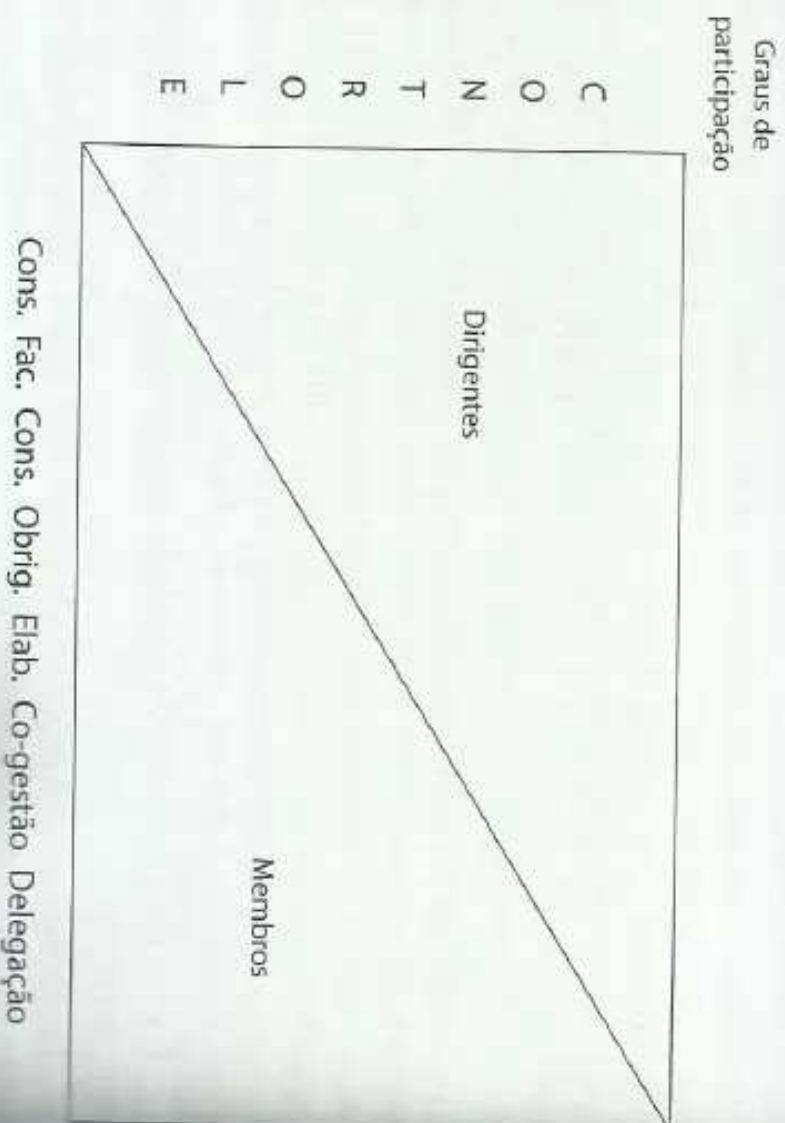
A participação consiste na influência dos membros da equipe sobre as decisões da organização. No caso da participação, uma interessante categorização é feita por Juan Bordenave, descrevendo os níveis e graus de participação (Bordenave, 1983). Como se pode observar no Quadro a seguir, a participação pode ser verificada da Consulta Facultativa, o mais baixo grau,

até a Delegação, que consiste da transferência da autoridade do dirigente para os membros da organização.

Na adaptação que fizemos, deixamos de fora a Autogestão, tendo em conta que se trata, não de uma participação no processo decisório, mas da assunção integral do processo decisório pelo coletivo de trabalho. Como dissemos em outro espaço, na autogestão, dirigentes e membros se nivelam no poder de decisão.

Teremos ocasião de tratar especificamente da autogestão, considerando-a em certos termos como a forma e o grau de democracia decisória mais avançada.

Por enquanto, vejamos as formas e graus que Bordenave nos apresenta, conforme o quadro por ele elaborado, com pequena adaptação, exatamente a exclusão da autogestão, pelo motivo exposto.



Qualquer dos graus de participação pode ser assumido por uma organização — desde que haja acordo entre as premissas que a constituem. No caso da *Consulta Facultativa*, dirigentes e membros combinam que eventualmente

os dirigentes consultarão os membros da equipe. Isto é facultado aos dirigentes, que decidem quando e como farão a consulta. No caso da *Consulta Obrigatória*, dirigentes e membros combinam previamente que matérias serão objeto de consulta obrigatoriamente. Por exemplo, poderão combinar que em se tratando de política de pessoal, os dirigentes sempre consultarão os trabalhadores. A *Elaboração* consiste de os dirigentes pedirem aos membros da equipe que elaborem uma ou mais alternativas de decisão e indiquem a preferencial todas as vezes que se coloque um processo de decisão. Isso é considerado um grau mais elevado de participação, porque a palavra inicial é dada ao grupo, que propõe algo estudado e elaborado, cabendo entretanto a decisão final aos dirigentes. A *Co-Gestão*, como diz o nome, significa a divisão do poder de decisão entre dirigentes e membros. A Co-Gestão funciona através de conselhos, que são criados para decidir sobre as matérias decisórias da organização: política de pessoal, política tecnológica etc. Frequentemente, as organizações constituem conselhos com pequena maioria da representação dirigente, mas isto pode ser e já deveria ter sido substituído por uma divisão paritária entre representantes de dirigentes e representantes dos trabalhadores. Finalmente, a *Delegação*, quando os dirigentes delegam aos membros da organização o poder de decidir. A Delegação é concedida. Portanto pode ser retirada a qualquer momento, sendo um empoderamento com certa precariedade. Sua avaliação por Bordenave como um grau muito elevado de participação vem do fato de que realmente um processo decisório delegado empresta ao coletivo todo o poder sobre ele — enquanto a delegação estiver em vigor.

É a *Autogestão* o modelo mais avançado de organização decisória. Neste caso, temos os seus membros assumindo o comando e a coordenação integralmente. A propósito disto, vale a pena reproduzir o comentário de Maximiano de que “a tendência à autogestão parece evidenciar que a liderança não é uma variável tão importante ou decisiva como tem sido até agora” (Maximiano, 2000, p. 416).

Evidentemente que Maximiano está se referindo à concepção mitificada de líder e liderança, que entende não ser possível uma organização ou uma equipe funcionar sem ter quem lhe aponte o caminho, ao estilo *condottieri*.

Mas a autogestão não dispensa papéis, inclusive de coordenação. Observa Mihailo Markovic, da Universidade de Belgrado, na antiga Iugoslávia, que a autogestão “dá ênfase à descentralização, à participação

direta e à delegação de poderes limitada ao objetivo de estabelecer um mínimo de coordenação necessária” (Markovic, 1988, p. 24).

Vale dizer também que a autogestão será cada vez mais autêntica quanto mais compartilhada for a distribuição dos ganhos do trabalho, de modo que a contradição fundamental do capitalismo seja enfrentada e superada. A produção social seja também socialmente apropriada, ao invés de a produção social ser expropriada pelos que detêm o capital, os meios de produção. Observa Tragtenberg que “o poder político se constitui numa fraude se os trabalhadores não detêm o poder no campo da produção” (Tragtenberg, 2011, p. 247). Ainda que sua observação possa estar minimizando as mediações e o *dever* dos processos de luta política, serve entretanto como localização clara do verdadeiro significado da autogestão.

A direção democrática é efetivamente autogestionária. Nela, o coletivo é determinante, no sentido pleno da palavra. Trata-se de uma direção — comando e coordenação — feita coletivamente. É o ator coletivo o protagonista da gestão democrática. A luta que se trava na sociedade pela democracia não pode ceder espaço ao seu oposto quando se trata de produção de bens e serviços. A democracia se exercita em todos os lugares, no trabalho, na oficina, no escritório, em casa e nas ruas. Na medida em que a base produtiva dá lugar às formas autoritárias ou centralizadas de gestão, mantém e desenvolve na sociedade a tendência para a dominação dos proprietários e o reforço do poder autoritário do capital.

Cabe uma última palavra sobre a gestão participativa. Trata-se do lugar do cliente, do usuário ou beneficiário. As organizações privadas que desejam efetivamente promover o diálogo e a participação em sua gestão devem encontrar formas, em qualquer dos tipos/graus de participação, para integrar o cliente. Ouvi-lo, receber diretamente sua avaliação — assim como os Conselhos de Administração das empresas de capital aberto contam com pequenos acionistas e clientes (*stakeholders*) fazendo a *governança corporativa*, no interesse do capital, deve-se abrir espaço aos setores populares nos espaços participativos.⁴

4. *Governança corporativa* é o conjunto de regulamentos e a política desenvolvida por vários interessados na empresa (de pequenos acionistas a funcionários e clientes), presentes no interior do Conselho de Administração, tendo em vista garantir a transparência e o respeito aos investimentos feitos por terceiros naquele empreendimento. Seu uso e esboço são uma relação com os acordos contábeis financeiros da Enron Corporation e da WorldCom, em 2001. A Lei Sarbanes-

5.2 Implicações no campo do Estado, da empresa privada e das organizações da sociedade civil

5.2.1 Implicações no campo do Estado

No Estado verifica-se elevadíssimo caráter público de todos os bens e recursos financeiros. Nada do que dispõe o Estado, seja qual for o poder, pertence a qualquer dos seus dirigentes. A postulação da gestão democrática é portanto absolutamente pertinente. Não há dúvida de que se é a sociedade que disponibiliza, através dos diferentes tributos e trabalhos, as condições para o funcionamento do Estado, este Estado não pode ser conduzido, dirigido, comandado e coordenado como se pertencesse a alguém ou a algum grupo.

As formas de democracia direta, muitas vezes associadas à democracia grega e à pólis, principalmente, ainda podem ser exercidas no trabalho, em uma organização, até mesmo privada. Veremos isto mais adiante. Mas no plano da relação do Estado com a sociedade, no plano dos grandes números, da chamada sociedade de massa, essas formas tornaram-se pouco viável, moderna e contemporaneamente. As formas de democracia direta foram reduzidas a alguns espaços e até bem pouco se falava da sua existência em cantões suíços como situações residuais, em extinção.⁵

Predominou na sociedade moderna a democracia representativa em que eleitos representam parcelas da sociedade. O sistema representativo vem entretendo, desde o seu nascimento, sendo questionado. Rousseau,

Oxley, aprovada em 2002, obriga a governança corporativa em todas as empresas de capital aberto nos Estados Unidos e é uma referência mundial para o controle público das finanças empresariais, nos marcos do capital. Mais informações podem ser obtidas no site do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, IBGC.

5. O desenvolvimento da telecomunicação traz claras possibilidades de substituição dos espaços físicos pelos espaços virtuais, no sentido de recuperar o potencial da democracia direta. Com alguma criatividade e empenho é possível viabilizar *Ágoras*, as praças onde na Grécia se davam as assembleias democráticas diretas, recorrendo à virtualização. Consultas populares previstas nas Constituições modernas e contemporâneas, plebiscitos e referendos, por exemplo, poderiam ser mais frequentes com o recurso dos meios de comunicação atuais. A dificuldade de restauração da democracia direta com o recurso dos meios de comunicação atuais. A dificuldade de restauração da democracia direta e hoje do fundo político e ideológico não mais de fundo material e físico, como no passado que criou a democracia representativa aparentemente por falta de instalações que comportassem as grandes reuniões da sociedade americana.

seguramente não sendo o primeiro a fazer a crítica ao sistema, observava, já em 1762, que

A soberania não pode ser representada pela mesma razão por que não pode alienar; consiste ela essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa; ou ela é a mesma, ou outra, e nisso não há meio-termo; logo os deputados do povo não são, nem podem ser, representantes seus; são comissários dele, e nada podem concluir decisivamente. É nula, nem é lei, aquela que o povo em peso não ratifica. Julga-se livre o povo inglês, e muito se engana, que o é só durante a eleição dos membros do parlamento, finda a qual, hei-lo na escravidão, hei-lo nada; e vendo como ele emprega os breves momentos de sua liberdade, merece bem que a perca. A ideia dos representantes é moderna e nos vem do governo feudal, desse iníquo e absurdo governo, que degrada a espécie humana e desonra o homem. Nas antigas repúblicas, mesmo em monarquias, nunca o povo teve representantes, e era desconhecida tal expressão. [...] no momento em que um povo elege representantes, cessa de ser livre (Rousseau, 2006, p. 87-89).

No século XIX, além de Marx, em várias passagens de suas obras, em espectro político oposto, também Stuart Mill, em suas *Considerações sobre o governo representativo*, apontava os limites da democracia indireta e defendia a participação da sociedade no governo (Mill, 1981). Durante o século XX, desde os primeiros anos, outros críticos do sistema, de matizes ideológicos diferentes, voltaram a se manifestar: de Carl Schmitt, com *A Crise da democracia parlamentar* (1996), a Schumpeter, em *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1961); de Losurdo em *Democracia ou Bonapartismo* (2004) a Ellen Wood, em *Democracia contra capitalismo* (2011).

Essas críticas frequentemente centram-se sobre o descolamento dos representantes eleitos em relação aos seus representados. Após eleitos, o comportamento ético e funcional dos representantes, no executivo e no legislativo, torna-se o oposto do prometido e das aparências. Há evidentemente um aspecto estrutural nesse comportamento. Sejam as representações que se burocratizam, no sentido de se afastarem e se sobreporem acima de seus representados (Michels, s.d.),⁶ seja a burocracia funcional, no sentido

6. Michels é muito conhecido por sua "lei do ferro da oligarquia dos partidos políticos", que afirma existir uma tendência praticamente inevitável à centralização e à burocratização das organizações partidárias à medida que crescem e se tornam complexas. No particular do sistema repre-

weberiano, ambas as formações têm o seu conteúdo definido fora delas, como diz Marx tratando da burocracia do Estado (Marx, 2005). É na sociedade civil que adquirem seu conteúdo. Na sociedade onde não há interesses gerais, mas de classes. Vale ainda dizer: elas adquirem predominantemente o sentido e a ideologia da classe dominante, com as exceções que constituem a minoria. Como explica Souza Filho, "o controle frente à burocracia faz-se necessário, pois não se constituem na sociedade efetivos interesses gerais" (Souza Filho, 2011, p. 72).

Por isso, "a questão que se coloca em relação à administração burocrática é saber como controlá-la para que ela não se aproprie dos meios de administração e produção da sociedade" (Souza Filho, 2011, p. 71). O que se propõe, de um modo geral, para corrigir este fenômeno repetitivo é (a) transparência, com a disponibilização de informações e prestação de contas públicas; (b) participação da sociedade organizada nas decisões relativas às políticas públicas e (c) controle social, entendido como o acompanhamento ativo da execução dessas políticas e dos demais serviços públicos.⁷ O desenvolvimento deste debate gerou uma importante corrente da administração pública intitulada *gestão social*. A gestão social postula "um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais [...] buscando o entendimento negociado" (Tenório; Saraiva, 2006, p. 128). A gestão pública democrática, nesta concepção, seria portanto aquela que proporcionaria estas condições na relação Sociedade-Estado. A gestão social já foi sinalizada na Introdução, onde pudemos adiantar algumas considerações sobre sua importância e os seus limites.

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988, revela esta preocupação com a participação em diversas passagens. Desde os Princípios Fundamentais, onde a *Cidadania* aparece como o segundo princípio, imediatamente seguinte à *Soberania*, fundamento básico de qualquer Estado, até o

tativo exercido pelos partidos, escreveu Michels, que "uma representação permanente equivale sempre a uma hegemonia dos representantes sobre os representados" (Michels [s.d], p. 20). Entretanto, não se deve tomar esta conjectura de Michels, a despeito dos exemplos próximos, como uma fatalidade social e política.

7. A expressão *controle social* em algumas referências abrange o conceito de transparência e participação. Mas isto não é de uso generalizado, razão porque procuramos destacar os conceitos e seus significados mais específicos.

art. 5º, que dispõe sobre a associação coletiva, a *ação popular*, a anulação de atos lesivos ao patrimônio público. Continua no capítulo IV, onde se encontra o art. 14 da *iniciativa popular* (Brasil, 2004). Pode-se ainda falar de *plebiscito* e *referendo*, duas práticas de participação direta. De modo mais incisivo, referindo-se à gestão do dia-a-dia, é na Constituição de 1988 que se encontra a indicação dos *conselhos gestores de políticas públicas*, mais tarde objeto de leis ordinárias que os organizaram e instituíram em todos os Estados federativos do Brasil e seus municípios.

Saúde, educação, urbanismo, assistência social, meio ambiente são setores públicos que possuem conselhos gestores, com leis próprias que podem ser acessadas na internet com facilidade. Além disso, há conselho da criança e do adolescente, conselho dos direitos da mulher, conselho do idoso, competência das cidades e outros espaços de ação periódica ou contínua, no Brasil.

Existe portanto uma legislação constitucional e infraconstitucional que incentiva a gestão pública democrática e vários órgãos; em função disso, foram criados e estão funcionando no país — ainda que, como veremos, de modo precário e em certos casos antidemocráticos.

Ademais, há iniciativas como o *Orçamento Participativo*, cujas experiências se transformaram em leis municipais e estaduais em vários lugares.

Esta noção de transparência, participação e controle social se repetiria em outras constituições federais de outros países, principalmente na América Latina. Por isso se fala de um novo constitucionalismo latino-americano, em que pontifica a "revolução cidadã", para usar uma expressão da Constituição do Equador:

Dois problemas se apresentam nesse contexto: um de natureza conceitual e outro de natureza prática. No que tange ao conceito, cabe dizer que ao se falar de cidadania e cidadão, tal qual ao se falar de participação da sociedade ou controle social, estamos de certo modo trabalhando com um conceito universalista, como já vimos. Tanto quanto sabemos que a burocracia não tem sentido e interesse universal, o mesmo podemos dizer de sua fonte, a sociedade ou a *civitas*. Cidadania e cidadão são todas e todos. Mas sabemos que há diferenças profundas entre todas e todos que vivem na *civitas*. Há inclusive duas classes fundamentais, proletários e burgueses, que têm condições de fundo e antagônicas. Portanto, quando se depositam expectativas no exercício da cidadania, é preciso estar atento para essa realidade da sociedade dividida, da cidadania dividida. O conceito de cidadania dilui este

conflito estrutural e para tentar resolver esta questão, alguns se referem à *cidadania popular*, qualificando essa cidadania com um viés proletário. De todo modo, é uma solução nominalista, dado que na realidade concreta ao chamar a intervenção da cidadania inevitavelmente estamos convivendo com esta falsa universalização.

No plano prático, em grande parte resultado desse impasse de que acabamos de tratar, o rico sistema participativo, *lato sensu*, presente na Constituição em leis complementares, não tem funcionado satisfatoriamente.

São raras as ações e iniciativas populares realizados; os referendos e plebiscitos menos ainda. Nos últimos 20 anos que nos separaram da Constituinte, foram realizados apenas 1 plebiscito, em 1993 (monarquia parlamentar ou república; parlamentarismo ou presidencialismo), e 1 referendo, em 2005 (estatuto do Desarmamento).

Os Organismos-Participativos deixaram de acontecer em muitas cidades que o praticavam e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas têm-se revelado com muitos problemas, semelhantes aqueles que se encontram nas formas tradicionais do sistema representativo. Muitos representantes não têm legitimidade, usam sua representação para obter favores pessoais, outros ausentam e não aparecem nas reuniões, as reuniões são mal divulgadas, quando divulgadas, os secretários dos setores, geralmente presidentes dos conselhos, exercem o comando e a coordenação de forma autoritária, sem levar de outros problemas maiores e menores que os estudos sobre o assunto tem revelado (Bulla; Leal, 2004, Paula, 2005, Bravo; Correia, 2012, Gurgel; Sten, 2013; Duriguetto e Souza Filho, 2014). Devemos nos lembrar, neste aspecto, que os Conselhos também são formas indiretas de democracia. Portanto, nos deparando com os mesmos problemas encontrados no sistema maior e geral da democracia representativa. Entretanto, pelo fato de representantes serem mais acessíveis e sua extração social ser mais popular, tem-se possibilidade de maior controle por parte dos interessados/representados. Mas efetivamente não é isto o que tem acontecido.

No fundo desta problemática está o baixo engajamento dos setores populares da sociedade, os principais, quando não exclusivos, interessados a fazer valer essas promessas de democracia participativa. Os setores dominantes da sociedade têm outras formas de se representar e ver atendidos seus interesses. Eles contam com vários mecanismos que vão dos *lobbies*, dos tipos de pressão e *mediação burocrática*, até o próprio exercício direto do poder,

onde põem seus parentes e amigos leais, seja pela via da eleição ou da nomeação — modo de retribuir o financiamento das campanhas eleitorais — seja pelo critério do mérito. Os filhos da classe dominante, principalmente a elite econômica, estão geralmente mais bem preparados para os concursos e outras formas *meritocráticas* da burocracia.⁸

Mas acima de tudo podemos dizer que assim como estas propostas de exercício da cidadania foram acolhidas na Constituição em ambiente de mobilização social, também seu exercício depende disto. Como observa Paço-Cunha, “a autêntica democratização não tem seu ponto de arranque no próprio complexo político-burocrático” (Paço-Cunha, 2015, p. 16). Nem o arranque, nem o desenvolvimento do projeto democrático se viabiliza autonomamente, nos limites internos do Estado. É preciso “situar a administração pública no interior das contradições reais que cortam a burocracia estatal, demarcando as suas reciprocidades com o complexo econômico”. A compreensão disto é absolutamente necessária para igualmente compreender a frustração dos organismos de controle social. A ausência de mobilização das associações representativas da sociedade civil, principalmente as de viés popular, dos sindicatos dos trabalhadores, dos partidos populares, das associações de moradores, enfim, a apatia do denominado *movimento popular* é o grande fator de igual desmobilização para o exercício da participação organizada da sociedade. Mas evidentemente que esse fenômeno não está no plano da vontade dos movimentos, das lideranças e dos populares. Está na essência da sociedade civil, que é a economia política e todo o conjunto de efeitos provocados por ela.

Costa, a propósito, diz que “a prolongada crise econômica e os amargos remédios empregados para superá-la favoreceram o surgimento de um sentimento de insegurança e impotência com relação ao futuro e o crescimento da descrença nas normas e no poder público como matriz de valores e paradigma de conduta” (Costa, 2010, p. 69). Ele ainda se refere à “erosão da cultura cívica”, “do tecido social”, apontando para a impunidade, a intensificação do uso da prática do *jeitinho* ou da simples violação da lei.”

De todo modo, cabe a quem tem algum papel no âmbito público procurar contribuir para que isso seja superado e esses instrumentos demo-

8. Esta questão foi debatido no capítulo 4, a partir da reflexão sobre a composição de classe da burocracia.

cos possam funcionar com toda a plenitude. Indagar sobre a existência de algum ordenamento jurídico que institua um espaço de participação popular, contatar organismos da sociedade civil que deveriam se mobilizar, anulá-los a cumprir o seu papel, incentivar outros interessados associados a integrarem, são iniciativas possíveis de agentes públicos com o compromisso de fazer acontecer ou ampliar a gestão pública democrática.

Por isso, Nogueira (2004, p. 213) destaca a importância de um chefe ser, ou em suas palavras, um "estadista". O gestor, neste sentido, deve agir o mais como um educador e político, "um intelectual, mais que um especialista, para usar uma famosa conceituação de Antônio Gramsci".

Sua força repousa na liderança, na capacidade de projetar futuros, de sentido às coisas, de agregar pessoas e de orientá-las, fazendo com que ideias, qualidades e idiosincrasias convirjam para um denominador comum que potencializa as organizações (Nogueira, 2004, p. 214).

É absolutamente certo que com esse envolvimento e mobilização é possível tensionar o ambiente conservador, movê-lo em direção a superar as inércias e obter maior amplitude no exercício dos direitos sociais. Ou, menos, em momento adverso, preservar esses direitos ameaçados.

A gestão pública democrática nos países vizinhos também tem encontrado dificuldades para ser exercitada. Os recentes estudos sobre a experiência venezuelana, onde a Constituição bolivariana é extremamente democrática em vários sentidos, sobre o Equador e a Bolívia, esta última com grande ação campesina de participação, todos esses países vivem situações de processo, sob a pressão dos interesses econômicos, que continuam a ser colados e comandados pelos grupos capitalistas nacionais e internacionais. A pouca capacidade de mobilização dos movimentos e partidos populares na conjuntura, não só deixa de impulsionar a democracia, como abre espaço ao avanço das concepções conservadoras e autoritárias. Para isto não têm concorrido a insegurança dos governos progressistas que no momento têm sido tímidos em realizar reformas efetivamente populares e cedido ao avanço de ideias e práticas retrógradas.

Essa reflexão de Nogueira pode ser aproximada, com as necessárias mediações e ponderações (Moto, 1999 e 2007; Netto, 1991), com as produções do Serviço Social que tratam do trabalho pedagógico do movimento social, em suas diferentes matizes (Albino, 2002; Cavalho, 1983; Mendes e Dudgeon, 2011).

De um modo geral, no Brasil, os recentes governos têm incentivado a ideologia do empreendedorismo, por exemplo. O empreendedorismo tem sido um grande difusor de ilusões e promotor do discurso ideológico individualista da pequena burguesia, que sonha em ser patrão de si mesmo. Ao governo tem servido para disfarçar o subemprego e o desemprego, além da omissão em garantir empregos decentes para as populações. No plano da saúde, concedeu-se grande espaço às Organizações Sociais, fórmula que já conhecemos e que se constitui de tipo dissimulado de privatização dos serviços públicos (Bandeira de Mello, 2005), e na educação superior se aprovou, em primeira votação na Câmara Federal, emenda constitucional permitindo a cobrança de mensalidades na pós-graduação *lato sensu*, nos mestrados profissionais e nos projetos de extensão. Outras medidas e leis no campo da previdência, da tecnologia e da pesquisa (inovação), na defesa dos direitos da mulher, promoveram retrocessos, em detrimento dos interesses populares. Tudo isso concorre para enfraquecer o projeto democrático e fortalecer o projeto liberal-conservador em andamento, cujo aprofundamento se dá desde os anos 1990.

Adverte Mészáros que "as pessoas que advogam por uma grande mudança estrutural devem estar conscientes das limitações que terão de enfrentar" (Mészáros, 2003, p. 122). Essa observação é perfeita para os tempos atuais. A relação Estado-Sociedade vive hoje fortes limitações — o que exige, ao invés de apatia, mais empenho.

Se assim ocorre na relação Estado-Sociedade, o que caberia dizer para o âmbito da empresa privada, onde grande parte do trabalho e dos trabalhadores se encontram?

5.2.2 Implicações no campo da empresa

A aspiração de uma direção democrática e participativa nas organizações produtivas de bens e serviços é muito antiga. A experiência de Roberto Owen, com sua fábrica têxtil de New Lanark, na Inglaterra, nos anos 1820, é um exemplo. Assim também suas comunidades de vida e trabalho, New Harmony, que vingaram nos Estados Unidos até os anos 1860. Eram empreendimentos produtivos, onde se combatiam os sofrimentos e as exploração da empresa capitalista, como depois seriam as cooperativas

autênticas
solidária (Si

Nas e
introduzir
interior da
atenção a e

Segur
referida no
das neste i
dústria, tê
do que po
publicação
é atribuída
Segu
de descob

a solu
quan
inter
da situ
a out
algu
ção e
obed
mell
o em
(Foll

Mai
pela situ
problem
ção e não

Evi
a ordem
constru

e hoje o ideário, semelhante ao socialismo utópico, da *economia* (Follet, 2002).¹⁰

empresas privadas com o objetivo do lucro também se pretendeu procedimentos que reduzissem os conflitos e desigualdades no processo de democratização das decisões. Daremos agora às organizações via a democratização de muitos profissionais. Essas empresas que são o espaço de trabalho de muitos profissionais, inicialmente foi Mary Parker Follet, no âmbito da teoria da administração, o início deste capítulo, que teve as iniciativas teóricas mais elaboradas. Ela acreditava e fazia acreditar que “os problemas, na indústria, não são causados mais pela forma como as ordens têm sido dadas, mas por algum outro motivo. No Relatório sobre Greves e Lockouts, uma comissão do governo inglês de alguns anos atrás, a causa de muitas greves foi a ‘conduta ilegal e hostil dos supervisores’” (Follet, 1997, p. 131).

Quando ela, há uma *lei da situação* e cabe estabelecer métodos coletivos para qual a ordem adequada a uma situação dada. Nas suas palavras,

“a situação é exatamente a mesma, tanto para a ordem de caráter específico, quanto para a de caráter geral, ou seja, despersonalizar a questão, reunir os fatos e passá-los num estudo da situação, ver o que a situação exige, descobrir a lei que a situação exige e obedecê-la. Isto é, não deveria ser o caso de uma pessoa dar ordens a outra. Sempre que é óbvio que a ordem origina-se da situação, a questão de quem ordenar e alguém obedecer não aparece. Ambos aceitam o que a situação exige. Nosso principal problema então não é como fazer com que as pessoas obedeçam às ordens, mas como criar métodos através dos quais possam, da melhor maneira, descobrir qual deve ser a ordem. Quando é descoberta, tanto por quem ordena quanto por quem obedece, a ordem é descoberta, tanto por quem ordena quanto por quem obedece. Quando o patrão ao empregar o empregado poderia dar orientações ao patrão, quanto o patrão ao empregar o empregado, 1997, p. 134).

Às adiante, ela reafirmaria a ideia da ordem coletiva, determinada pela situação, despersonalizada, ao comentar que “este é sempre o nosso problema, saber como, todos juntos, podemos obter o controle de uma situação ou o controle das pessoas” (Follet, 1997, p. 136).

Identicamente que Follet expressa ao mesmo tempo o desconforto com a autoridade, mas igualmente um tratamento idealista da realidade, dando um discurso ideológico, mas do que uma proposta *factual*.

Nesse sentido, retornando às diversas formas e graus de participação, oferecidos por Bordenave, cabe buscar aquelas que mais ampliem o papel dos membros da organização nos processos decisórios. Seriam os casos da co-gestão, da delegação e da autogestão. Esta última, para assegurar sua autenticidade, cobraria que também fossem compartilhados os ganhos do trabalho. Nesse caso, pensando em empresa voltada para o lucro, a exploração da mais-valia por um proprietário ou alguns, restaria a co-gestão e a delegação como tipos mais avançados de participação.

Na mesma passagem que citamos de Mészáros, o autor diz que “a razão pela qual devemos nos interessar por um horizonte muito mais amplo que o habitual é para poder conceitualizar de maneira realista uma *transição* para uma ordem social diferente, a partir das determinações do presente” (Mészáros, 2003).

Tratando das empresas privadas, partir das determinações presentes força reconhecer as grandes limitações colocadas e as poucas alternativas existentes.

No interior das empresas privadas, a organização de *coletivos de trabalho*, um tanto — ainda que não exclusivamente — na acepção do que propõe a *psicodinâmica do trabalho*, é um caminho para enfrentar as adversidades impostas por uma noção de direção extremamente subordinada ao pensamento taylorista, continuamente muito presente.

A proposta da psicodinâmica do trabalho é a constituição de coletivos de trabalhadores em que se realizam e praticam acordos normativos técnicos e éticos. São os próprios trabalhadores que definem estes acordos, em iniciativa relativamente autônoma. Explicando o movimento, diz Cruz Lima que

esta dinâmica é constituída, por um lado, pela coordenação (prescrita) que é exercida pela chefia e, por outro, pela cooperação (efetiva) construída pelos pares — de extrema importância e que, muitas vezes, diverge da coordenação. A soma destes acordos e normas bem-sucedidas entre os membros do coletivo sobre as formas de trabalhar, através da coordenação e da cooperação, constitui o que denominamos de *regras de trabalho ou de ofício*” (Cruz Lima, 2013, p. 94).

Trata-se, portanto, de um “processo de construção de acordos normativos, técnicos e éticos entre os trabalhadores” com a chefia (Cruz Lima, 2013, p. 97). A autora explica que

a falta de autonomia de dominação do indivíduo na construção de um contrato

Sua observação processo é um problema a dificuldade de determinação

Um destino — ainda que — respeito ao trabalho com a combinação como a chefia os pares, os trabalhadores e, ainda que hipótese de que individualismo

Nesse caso resolver a necessidade por um contrato Trata-se aí, o conceito de capitalismo, ac

O coletivo e regras de produção para uma produção encontrar a resistência de resistência Um segundo abstração da produção se relações de trabalho

cordos e regras de trabalho conduza ao individualismo [...] as relações não se sustentam por esta lógica do individualismo [...] no negativo dualismo e das relações de competitividade, reside a luta pela conservação das relações cooperativas e solidárias, sempre num processo precário e não em si mesmo.

servação final quanto à precariedade e a contraditoriedade do contrato de trabalho, a consideração de enorme importância, tanto para que se perceba a necessidade de uma legislação adequada, quanto para que se atente para a postura de empenho e necessidade.

aque fizemos ao apresentar os coletivos de trabalho "um tanto não exclusivamente — na acepção do que propõe a psicodinâmica do trabalho". Esse aposto tem relação com dois aspectos: o primeiro diz respeito de que as regras de trabalho são construídas, como vimos, a partir da coordenação e da cooperação, entendida a coordenação como prescrita, formal, portanto, e a cooperação compreendida como informal, informal. Ora, isso pode não encontrar acolhida na empresa. Resta ainda a questão da própria chefia não aceitar e seja ela um dos problemas de enfrentamento.

Assimado às e envolto em contradições.

ivo de trabalho será a forma dos trabalhadores produzirem ideias de sobrevivência em ambiente adverso, procurando cooptar a cefetiva postura cada vez menos opositora e mais receptiva. Se isso não for o caso, o coletivo de trabalho será ainda necessário como recurso de sobrevivência em ambiente adverso em todos os sentidos.

centrando suas críticas sobre o *gerencialismo*, como se as contradições por eles apontadas fossem das novas formas de organização neoliberais do trabalho e não do próprio modo de produção capitalista. Veja-se, como exemplo, a passagem que segue, de Dejours:

No contexto do trabalho atual, no qual a confiança, o convívio e a solidariedade foram destruídos pelas novas formas de organização do trabalho, gestão e administração, as condições de julgamento e de reconhecimento encontram-se fortemente comprometidas (Dejours, 2008, p. 86).

Dejours supõe que "a confiança, o convívio e a solidariedade foram desestruturados pelas novas formas de organização" e não pelo próprio modo de produção capitalista e o modelo de sociabilidade que cria.

Isso leva a que na abordagem sobre os coletivos de trabalho deixem a impressão de que naquela fórmula (coordenação + cooperação) se encerra o esforço, se verifica o limite da ação coletiva. Entretanto, a situação do trabalhador não se configura nesse limite. Não se resolverá com os coletivos de trabalho que, em espírito de colaboração, tentam combinar o interesse da empresa e dos trabalhadores e se encerram neste plano. Em nossa proposta, a ideia dos coletivos de trabalho deve incluir uma perspectiva de transformação, seja na ação do coletivo, seja na sua evolução. O coletivo precisa transformar e se transformar, tendo um olhar para a dimensão política da vida no trabalho e na sociedade. Sem isso, a perspectiva colocada não é de transformação, mas de conformação e conformismo.

Independentemente da psicodinâmica do trabalho, sobra uma terceira dificuldade no debate sobre as possibilidades da gestão democrática no ambiente da empresa privada.

Nas determinações do presente, encontramos uma variedade grande de organizações empresariais — desde aquelas mais mecânicas até aquelas mais orgânicas. As empresas orgânicas, na linguagem da teoria dos sistemas, são aquelas que tem entre os seus trabalhadores um movimento muito circular, com baixa hierarquia, elevada qualificação dos seus membros, distâncias técnicas e sociais pequenas entre os trabalhadores, relações muito horizontais. Nessas empresas, tais como os centros de pesquisa, as agências de publicidade, as unidades de ensino, há muitas possibilidades — dependentes de outros fatores — de exercício democrático da gestão. Mas há também, e muito, empresas que têm natureza de tarefa diferente. São em

presas privadas e os seus componentes. Muitas empresas têm, com salários baixos, um modelo possível que neste coletivo de trabalho igualmente coletivo

Entretanto, is

Mészáros, em sua

embora ningu
prematura, nã
preende uma
maneira respo
esperando as

Não se deve
Não tentar form
empresas, seria fa
identidade coletiv
identidade indivi
trabalho a temas
e projeções.

5.2.3 Implicações nas

Cabem ago-
sociedade civil, e
as associações de
e maiorias organ-
próprios partido

Ao se pensar de direitos e exercer os direitos, tem-se

extremamente mecânicas, com diferenças profundas entre estes, seja no plano da escolaridade, seja no plano da renda. Com trabalhadores vivendo em situação de extrema penúria e condições de trabalho sub-humanas. Não parece o estágio se possa pensar em métodos que organizem um ou algo parecido e que se possam reivindicar decisões livres.

to deve ser tentado, com determinação. Como diz o mesmo feliz passagem,

ên deva encorajar uma ação irresponsavelmente precipitada e o se pode excluir o risco de que seja prematura quando se em grande mudança estrutural mesmo que os indivíduos atuem de insável. A verdade é que não se poderá conseguir nada se ficarmos condições favoráveis e o momento adequado (Mészáros, 2003).

levar a adversidade a consequências mais adversas ainda. as coletivas de convivência entre trabalhadores dessas fazer isso. Seria renunciar a oferecer a possibilidade de uma a trabalhadores submetidos e esmagados em sua própria idual. Sob variadas motivações, que vão dos temas do de lazer e esporte, é possível construir espaço de reflexões

organizações da sociedade civil

ra algumas considerações em relação às organizações da entendidas como os sindicatos, as associações de categoria, e bairros, as entidades e grupos representativos de minorias izadas. Além desses, os grupos políticos independentes e os

ar a democratização da gestão tendo em vista a ampliação rício da liberdade e da dignidade dos trabalhadores, necess se que considerar o papel desses agentes sociais e políticos, ante que seria ocioso dizer que a gestão democrática, como deve ser contemplada a partir da própria gestão dessas

organizações da sociedade civil. Supor que essas organizações continuem a praticar formas centralizadoras e autoritárias de direção, é ter que começar de um patamar baixíssimo de transformação.

Partimos, portanto, da ideia de que essas organizações já superaram suas limitações nas suas próprias direções. Elas teriam neste caso de se empenhar na efetivação da gestão democrática nas organizações públicas e privadas.

Os sindicatos, por exemplo, têm um papel importante na defesa da gestão democrática, na formação de coletivos de trabalho, no ambiente das empresas privadas. Isso é algo que se dispensaria de ser lembrado. Como narra Follet, em 1933, "os sindicatos dos metalúrgicos e carpinteiros de uma fábrica de aviões inglesa declararam que qualquer tratamento desrespeitoso para com os operários será respondido com uma paralisação" (Follet, 1997, p. 132). Estamos lembrando a postura sindical de quase cem anos atrás. Não seria demais pedi-la para os anos presentes, apesar de todo o neoliberalismo nos impondo retrocessos políticos, econômicos e ideológicos — talvez estes últimos principalmente.

As associações de categoria poderiam ter uma ação mais incisiva em relação ao funcionamento dos Conselhos Gestores. Caberia a elas realizar pressões sistêmicas no sentido de que esses Conselhos funcionem em padrões de legitimidade e democracia compatíveis. Visitá-los, fiscalizá-los e pressioná-los para o cumprimento de suas obrigações, no sentido de melhorar a sua organização, a transparência, o funcionamento, a regularidade e a legitimidade dos seus membros e decisões é um papel esperado dessas organizações. Além disto, poderiam preparar técnica e politicamente as representações populares nessas instâncias.

As políticas sociais de que tratam os Conselhos Gestores precisam ser ampliadas em seu alcance e profundidade — mas isso dependerá da ação presente, capacitada e atuante das representações populares, que por seu turno não poderão fazer isto sem o apoio das organizações da sociedade civil.

Para uma melhor direção, encontram-se *Administração industrial* sobre as funções da administração, livro organizado por Ellen Wood, *Democracia* histórico (São Paulo: limites da democracia e abertura do Estado de Marx, *Crítica da filosofia* A produção bibliográfica do Estado e contexto da *Administração pública* Horizonte: CEPEADologias e casos (Rio *Gestão pública e democracia* potencialidades da Poulantzas, *O Estado* quando o autor grega como ditadura de cl

democratização da gestão necessariamente deve distinguir ações privadas dos processos nas organizações públicas e da sociedade civil. Exponham o que vocês julgam possível como perspectivas para a função direção, na perspectiva da Gestão e das esferas de gestão referidas. Procurem indicar proposições de implementação imediata, mas que permitam fortalecer a transformação das condições de vida das classes subalternas.

CAPÍTULO 6

A função organização na gestão de políticas, programas e projetos

A *função organização* estrutura a dinâmica de funcionamento da instituição,¹ órgão, programa, projeto e/ou serviço. Isto se dá tanto em relação à *divisão de trabalho* existente — envolvendo (a) estrutura hierárquica, (b) distribuição de poder, (c) relações entre as instâncias/órgãos/departamentos e (d) alocação de homens e recursos físicos/materiais/financeiros para o funcionamento de suas atividades — quanto em relação à própria *atividade* em si — (e) detalhamento dos serviços que são prestados, as regras de acesso, critérios de elegibilidade, cobertura, padrões de qualidade, entre outros. Por isso, de modo simplificado Maximiano dirá que “organizar é o processo de dispor qualquer coleção de recursos em uma estrutura que facilite a realização de objetivos” (Maximiano, 2000, p. 265).

1. Devemos atentar para a diferença entre organização enquanto uma das funções gerenciais, temática deste capítulo, e organização enquanto unidade, instituição ou entidade social “que faz com que seja possível aos integrantes de um grupo ou equipe trabalharem juntos, em busca de objetivos” (Montana; Charnov, 1998, p.152). Para evitar confusões, em certas formulações iremos denominar a “organização”, enquanto entidade social, como “instituição”. Vale advertir que estamos usando a palavra instituição nessa acepção ampla, não naquela usada em análise institucional, que distingue as instituições das organizações em geral, especialmente pelo valor social das instituições e seu poder coercitivo ou ideológico, portanto poder) de Pascho (1997).

A organização da dinâmica estrutural e normatização das, deve perseguir a finalidade gestão adotada. Em outras palavras, a orientação indicada processo de democratização radicalização da emancipação humana (trabalho pago) e o excedente

Nesse sentido, a função universalizar as condições de trabalho, visando contribuir com

Vejamos, então, alguma função organização no rumo

6.1 Indicações para o exercício

Vimos, particularmente, lista possui como finalidade a partir da produção e aprofundação da força de trabalho — uma divisão essencial na produção e a classe que produz à venda e sobreviver. Esta função tanto no campo da produção

Ou seja, o processo de valor, exige uma estrutura capital —, voltada para a produção da mais-valia, e uma dinâmica se realize através de certa forma de alguns interesses da sociedade, o Estado curda exploração, revendo de produção da mais-valia são certo consenso em torno da

nica de funcionamento da instituição, através da
da divisão do trabalho e das atividades realiza-
dade precípua estabelecida pela perspectiva da
alavras, a função organização deve estar subor-
da pela gestão democrática de contribuir com o
e, dessa forma, a partir da colaboração para a
ção política, contribuir com o processo de cons-
ana, impactando o tempo de trabalho necessário
e (trabalho não pago).

... organização estaria contribuindo para ampliar e difundir a participação popular nas esferas civil, política e social das classes subalternas, com a superação da ordem do capital.

as indicações teórico-práticas para viabilizar a democratização.

da função organização

[illegible]

exploração, via produção e apropriação da mais-valia — do ponto de vista do potencializador da extração e apropriação privada da mais-valia, implicando para isto no atendimento das necessidades das classes dominadas. Do ponto de vista mais geral, a reprodução social da sociedade capitalista tem sempre a função de realizar a reprodução social da classe dominante. Entretanto, na própria esfera da produção, a reprodução social da classe dominante necessita, também, mecanismos que burocratizem a dinâmica produtiva.

A estrutura administrativa que atende a esses requisitos, tanto para a esfera da produção quanto para a da reprodução social, como sinalizamos, é a burocracia com seus procedimentos fundados numa racionalidade instrumental a serviço da ordem do capital, que busca ocultar sua finalidade precípua (viabilizar a dominação de classe para realizar a exploração), apresentando uma suposta racionalidade geral e abstrata a serviço de supostos interesses universais.

Esta *contradição* entre uma *finalidade* voltada para um determinado interesse de classe (realizar a dominação de classe para efetivar a produção e apropriação privada da mais-valia, via exploração da força de trabalho) e uma *estrutura* que *busca ocultá-la*, através de mecanismos que reivindicam especialidade e racionalidade formal e abstrata, fundados num suposto interesse universal, é o cerne da problemática da burocracia.

A burocracia, portanto, expressa essa contradição, pois é constituinte dela. Entendamos bem: a contradição é constitutiva da burocracia, mas sua finalidade é a dominação necessária para a exploração, via produção e apropriação da mais-valia. Ou seja, a contradição da burocracia não anula sua finalidade, ela é a forma de expressão e realização da finalidade.

Dessa forma, potencializar a contradição da burocracia pode contribuir com ações destinadas à legitimação, o que implica atender determinados interesses das classes dominadas.

Cabe destacar que esta contradição da burocracia, apesar de também existir na esfera da produção, é mais presente no campo da reprodução social, mas esta questão será tratada mais adiante.

Ao longo do Capítulo 1, então, indicamos que, do ponto de vista mais geral, a burocracia, enquanto ordem administrativa própria do capitalismo, expressa a contradição da ordem social burguesa. Vimos, ao longo dos capítulos 2 e 3, que o quadro atual do capitalismo contemporâneo impacta negativamente elementos da estrutura burocrática que poderiam potencializar sua contradição, ampliando o atendimento de interesses das classes subalternas. No campo da produção temos ações destinadas à flexibilização do trabalho, terceirização e intensificação do trabalho, por exemplo, que fragilizam as normas e regras que garantiam certa proteção aos trabalhadores. Ou seja, reduz-se o escopo burocrático explicitamente protetor do trabalho, adotando-se regras mínimas e normas frágeis, que acabam restringindo direitos dos trabalhadores e, assim, potencializando a espoliação da força de trabalho.

No campo da reprodução :

Em outras palavras, o que

Nesse contexto, torna-se o escopo burocrático perdido, a reprodução social, que possui as condições imediatas de vida das classes de trabalho, no campo da produtivas e sociais voltadas para os da reprodução social, podem ser, nesse, indicamos, no Capítulo 4 de uma espinha dorsal burocrática de gestão democrática.

Contudo, mesmo se tratar da pelas perspectivas assinalado pelo implementaço de nhado pela implementaço de mocratizaço, através da partit dos usuários e da populaço e medida em que — e esta que perder de vista que a funço p se voltada para a exploraço d

social, esse mesmo procedimento de redução impacta negativamente os direitos das pessoas, afetando as mudanças que atingem a sociedade. Para a prestação de serviços sociais baseados em organizações da sociedade civil (OS) ou organizações da sociedade civil (OSCIP), flexibilização das contratações, incrementamos em termos de estrutura organizacional quanto para o da reprodução social, para redução do escopo burocrático que permite determinados interesses das classes subalternas da intensificação da exploração (ampliando o excedente).

Para implementar ações que restituam o campo da produção quanto no da reprodução com a transformação das condições subalternas. A formalização das relações sociais, e a estruturação das ações políticas, a necessidade de avançar na constituição da política como recurso fundamental para uma transformação de uma estruturação burocrática orientada para cima, este processo tem de ser acompanhado por mecanismos, cada vez mais intensos, de participação dos trabalhadores da organização e da sociedade em geral nas diferentes instâncias de poder, não só não pode sair do foco — não podemos reduzir a burocracia é a dominação de classes e a força de trabalho.

da no Capítulo 4 de que no quadro do capítulo, ante no cenário atual, a gestão democrática deve ser uma intervenção técnica-operativa o fortalecimento da participação que possibilite a expansão e garantia da participação da participação das classes subalternas nos

diferentes níveis de decisão e controle das organizações, impacta diretamente na função organizacional.

A forma de estruturar a instituição, através da espinha dorsal burocrática e de mecanismos de participação democrática, diz respeito diretamente à particularidade da função gerencial organizacional.

Vejamos algumas sugestões concretas, do ponto de vista da função organizacional, para fortalecer essa estruturação sugerida.

Espinha dorsal burocrática

O primeiro aspecto a destacar em relação ao fortalecimento da *espinha dorsal burocrática*, como estratégia para a função organizacional, refere-se à necessidade de *estruturação e normatização* tanto destinada ao funcionamento (1) *da divisão do trabalho* quanto ao funcionamento (2) *das atividades-fins*.

1 — Estruturação e normatização burocrática na esfera da divisão do trabalho e de seu funcionamento

A estruturação e normatização burocrática na esfera da divisão do trabalho e de seu funcionamento implicam aspectos relacionados à: a) alocação de recursos para o funcionamento das atividades; b) hierarquia da instituição, distribuição de poder e relações entre as instâncias; c) organização do quadro de pessoal; d) formalização das regras e normas de funcionamento da organização.

a) Alocação adequada de recursos para o funcionamento das atividades

A alocação adequada de recursos para o funcionamento das atividades refere-se aos recursos destinados ao funcionamento institucional para que a finalidade da organização seja atingida com qualidade. Esses recursos dizem respeito especialmente às *condições de trabalho existentes na organização*.

Portanto, a luta para garantir condições de trabalho adequadas é uma luta que tem como perspectiva imediata o fortalecimento da espinha dorsal burocrática da organização. O gestor democrático deve possuir como uma das pautas de sua unidade de gerência a luta por condições de trabalho adequadas para sua equipe.

As condições de trabalho envolvem tanto aspectos materiais (salário, horário de trabalho, recursos disponíveis e adequados para a realização das

atividades) quanto subjetivos (metas e clima organizacional colaborativo e mental da estrutura burocrática de trabalho).

Esses elementos parecem simplificar a democratização. Por exemplo, um trabalhador e a segurança no trabalho (ausência de direitos e assim, vê reduzido seu salário direcionado para a apropriação privada da mais-valia).

b) Estruturação da hierarquia, das instâncias

A estruturação da hierarquia, das instâncias na instituição indica o nível de organização e a relação existente entre as instâncias, podendo ser visualizados através do trabalho de Gurgel (2014, p. 82).

O organograma permite ver a distribuição de responsabilidades, as relações de fluxo por onde seguem as ordens e resultados, na movimentação da organização, respectivamente.

Quanto mais níveis hierárquicos

quanto mais níveis hierárquicos, mais pessoas tiverem o poder de decisão, objetivos, metas e padrão de qualidade, menos permeável à democratização.

Atentar para o modelo organizacional com processo de redução de níveis hierárquicos, participação nas diferentes instâncias para avançar na perspectiva de

Kliksberg (1997), baseado em *Business*, descreve quatro modelos de organização: *Dionísio e Atenas*.

O tipo Zeus é uma estrutura que o trabalho passa por Zeus. [...] O tipo

condizentes com a dinâmica de trabalho e solidário) e é um componente fundamental da organização.

Esses, mas são fundamentais para o avanço da organização que desconsidera os trabalhos aumenta a exploração da força de segurança). A classe trabalhadora, portanto, desta forma, cresce a produção e por parte do capitalista.

distribuição de poder e relação entre

distribuição de poder e relação entre as el de concentração de poder presente na re os diferentes órgãos. Estes elementos organograma da instituição. Como ob-

tuição das atividades, a definição das atribuições de mando e subordinação e o modo (com o provimento de recursos) e retorno vertical, de cima para baixo e de baixo para cima, será a organização.

se tiver uma organização e quanto menos sobre as atividades realizadas, melhor de dos serviços e/ou produtos ofertados, será a organização.

cional da instituição para contribuir hierárquicos de poder e com a ampliação de decisão é extremamente necessária a gestão democrática.

pesquisa realizada pela *London School of Economics* de organização: *Zeus, Apolo*, principais de organização: *Zeus, Apolo*, para com um líder rodeado por grupos satélites Apolo traça carreira gerenciais, enfatiza

a competitividade; o poder é medido pelos recursos controlados. O tipo Dionísio destaca mais as pessoas que a organização; exalta o personalismo. O tipo Atenas apresenta pessoas que se reúnem em grupos liderados por diferentes chefes para resolver problemas relevantes (Klikberg, 1997, p. 111-112).

A Pesquisa crítica a centralização do modelo Zeus, a competitividade e ausência de cooperação dos modelos Apolo e Dionísio e o estado primário das decisões coletivas existentes no modelo Atenas. A indicação feita pela pesquisa e endossada por Klikberg (1997) seria uma organização que combinasse participação, hierarquia flexíveis, cooperação e rodízio de funcionários pelas diferentes instâncias da organização. Em outras palavras, o autor propõe a substituição dos modelos piramidais de organização para a estrutura de "redes de unidades intervinculadas que se reestruturam segundo as necessidades e que possibilitam ampliar a flexibilidade" (Klikberg, 1997, p. 112).

Do ponto de vista da gestão democrática, duas questões da proposição acima merecem ser problematizadas. A primeira refere-se à orientação destinada à redução dos níveis hierárquicos da organização, dando ênfase às dinâmicas de cooperação e participação nas diversas instâncias. Esses elementos apontados (redução dos níveis hierárquicos, cooperação e participação) podem potencializar o processo democrático no interior da organização e, por isso devem ser valorizados e indicados como orientação para a gestão democrática. No entanto, para que efetivamente esta estratégia venha a potencializar a gestão democrática é necessário que a cooperação e participação estejam presentes em todos os níveis da organização. A redução dos níveis hierárquicos por si só não significa possibilidade de democratização, pois a organização pode funcionar com apenas dois níveis e ser altamente concentradora de poder. O nível estratégico comandado por poucos indivíduos com poder para deliberar "o que fazer", "como fazer", "para que fazer", e o nível operacional para executar, de forma participativa e colaborativa, as atividades deliberadas pelo comando estratégico. Temos dois níveis hierárquicos onde ocorre concentração de poder no nível estratégico e liberdade de atuação para o nível operacional executar o deliberado. Nesta hipótese é flagrante, também, a cisão entre "quem pensa" e "quem faz".

O segundo elemento que devemos destacar diz respeito à questão da flexibilização da hierarquia. O autor aponta as redes intervinculadas

que se adaptariam frente às necessidades hierárquica rígida. Esta proposição nas redes são alternativas que podem enfrentar demandas e necessidades que chegam oferece maior agilidade para detectar postas, pois há interação de unidades otimizar e utilizar as diferentes capacidades da organização.

Entretanto, por outro lado, a execução destinada à redução de custos de capacidade de comando e coordenação de trabalho, abrindo espaço para as condições de trabalho dos funcionários e das condições de trabalho dos funcionários passa a ser um instrumento potente para seja para a esfera da produção social (reprodução social (vide Capítulo 3).

Para analisar de forma consistente a distribuição de poder e as relações entre as unidades de trabalho, o estudo do organograma da organização, estatutos e/ou regimentos que definem a distribuição de poder, a relação entre as unidades no interior da instituição.

O organograma nos permite identificar as relações entre os órgãos que constituem a organização. Os organismos de linha ou de staff. Os organismos de linha são órgãos de comando e apoio e os de staff são órgãos de assessoramento e sobre determinados assuntos e sobre

No desenho gráfico do organograma (2014, p. 83):

Os órgãos de linha se posicionam no topo e se ligam por linhas cheias (—). Os órgãos de staff se posicionam na base e se ligam por linhas tracejadas (---). Os órgãos de linha mantêm ligação apenas na horizontal, preferencialmente

des, como a alternativa à estrutura nереce, também, muita atenção. As orçar a capacidade de responder as às organizações, na medida em que r as demandas e apresentar as res- s, instâncias e divisões que propicia dades, conhecimentos e habilidades

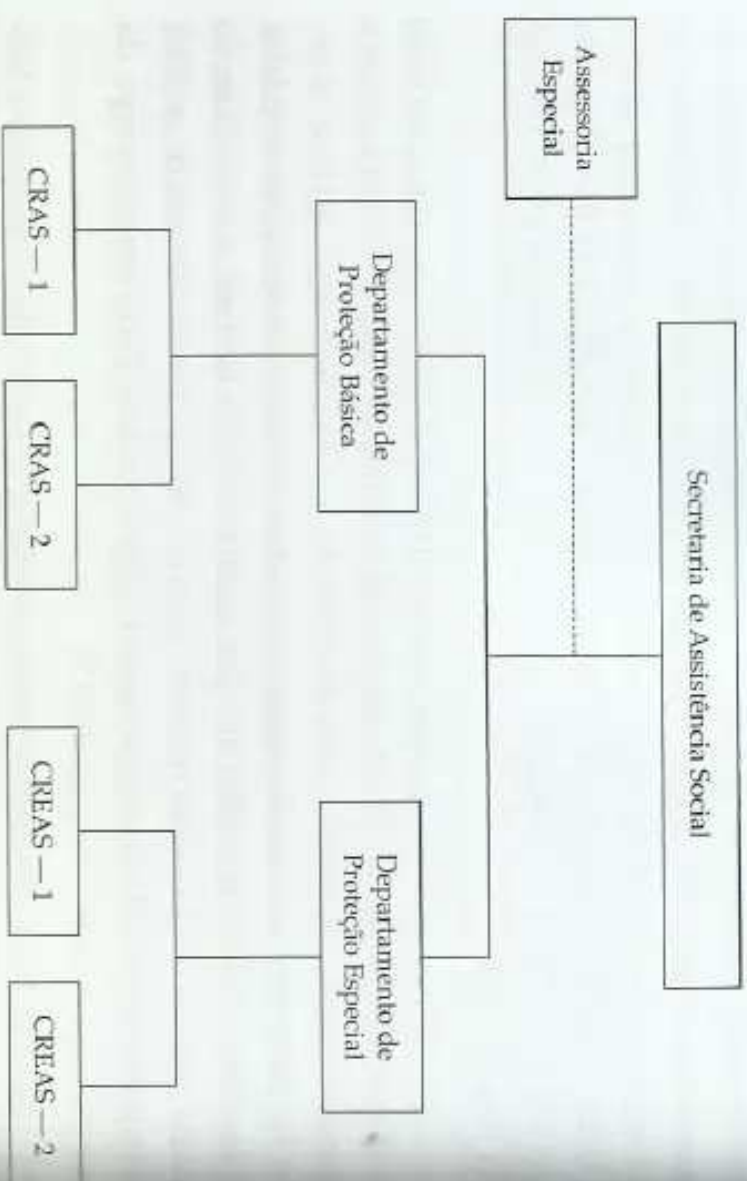
essiva flexibilização ou uma flexibili- a organização pode também afetar a o da instituição e/ou fragilizar as re- a deterioração dos serviços oferecidos nários. Neste sentido, a flexibilização ra as concepções neoliberais de gestão, vide Capítulo 2) ou para o campo da

te à estruturação da hierarquia, a dis- os órgãos na organização é fundamen- a instituição, bem como das legislações, ue explicitam as finalidades, a distri- stâncias, a composição de cada órgão

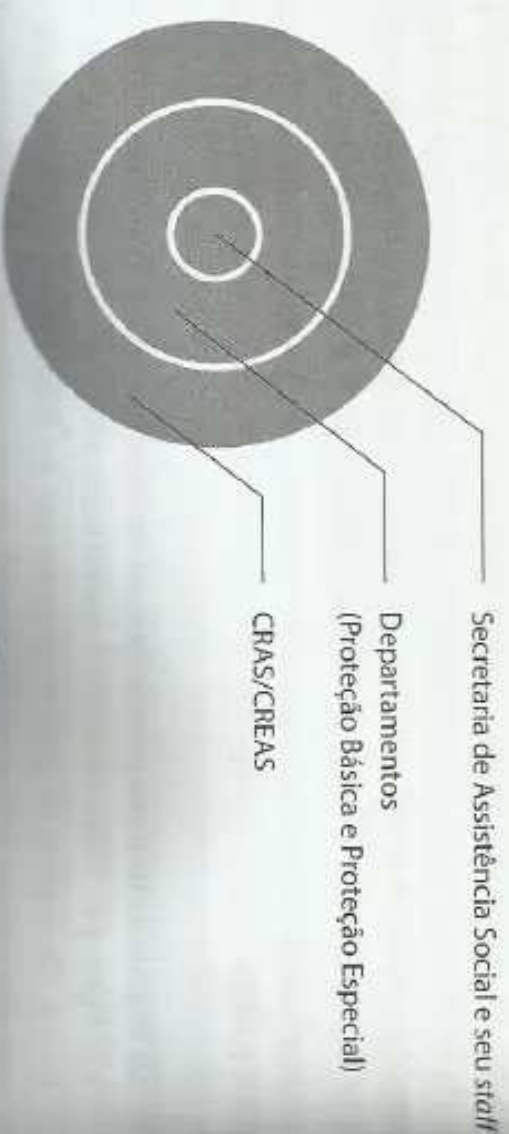
entificar a distribuição de poder e as m a organização. Esses órgãos podem s de *staff* cumprem a tarefa de asseso- ãos que possuem autoridade e poder outros órgãos (Gurgel, 2014).

ograma, conforme esclarece Gurgel a ordenação vertical, com subordinação, na horizontal, entre si, sem subordinação, ionam ao lado de um órgão de linha e tel, através de linhas pontilhadas (-----).

Vejamos um exemplo de uma hipotética Secretaria de Assistência Social:



A preocupação com a aparência de forte hierarquização dos organogramas piramidais inspirou o surgimento de representações gráficas em círculo. São os organogramas circulares. Abaixo uma ilustração, tomando os mesmos órgãos da suposta Secretaria.



Fonte: elaboração própria.

Ainda que sobreviva a ideia de central organogramas circulares indicam a preocupação de significar a inclinação pela gestão com te circular.

Os organogramas acima explicitam que é a Secretaria, que possui um *staff* (assessoria) autoridade e poder direto sobre dois departamentos: Proteção Social Básica e Departamento de Proteção Social Especial. Cada departamento está sob seu comando direto. O Departamento de Proteção Social Básica é o responsável pela gestão direta dos CRAS (Centro de Referência de Assistência Social). O Departamento de Proteção Social Especial é o responsável pela gestão direta do Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

A hierarquia, as linhas de comandos e o meio organograma. No segundo organograma encontramos discretas, não explicitadas, se completar a análise seria necessário verificar os deveres de cada órgão. Para realizar esta análise, normas, estatutos e/ou regimentos da instituição serão possíveis analisar, também, esta pesquisa será possível analisar, também, diferentes instâncias ou órgãos da instituição existentes entre elas. Dessa forma, a organização existente com mais consistência

c) Organização do quadro de pessoal

Em relação à questão da organização, há três aspectos se apresentam como centrais: a seleção, c.2) a forma de contratação e c.3) a remuneração, cargo e salário da organização.

c.1) processo de recrutamento e seleção

O processo de recrutamento e seleção é a gestão democrática deve ser conduzido de forma transparente e com os requisitos técnicos bem estabelecidos e os melhores qualificados para a organização.

idade na autoridade máxima, os
pação com a hierarquia, o que
partilhada, coletiva, efetivamen-

que o órgão hierárquico máximo da secretaria possui uma secretaria especial). A secretaria possui departamentos (Departamento de Proteção Social Especial) que também possuem departamentos (Departamento de Proteção Social Básica tem uma secretaria especial sob sua subordinação, a Secretaria de Assistência Social) sob sua subordinação. A secretaria possui também departamentos (Departamento de Proteção Social Especial tem dois CREAS sob sua subordinação, a Secretaria de Assistência Social) sob sua subordinação.

assessorias ficam nítidas no panorama, essas relações hierárquicas visualmente. No entanto, para explicar a composição, atribuições e analisar é necessário pesquisar a hipótese secreta. Conclusão, a relação existente entre as possíveis características do modelo e precisão.

O recrutamento amplo, o mais público possível, reduz a possibilidade de criação de nichos personalistas na organização, típicos das relações tradicionais patrimonialistas, e cria uma dinâmica universalista para a ocupação da vaga em aberto, democratizando o processo na organização.

Por outro lado, a seleção baseada em critérios técnicos definidos de forma articulada à finalidade institucional permite que a escolha do contratado seja adequada às necessidades políticas e técnicas da organização. Neste quesito encontramos uma questão essencial a ser esclarecida. Não existe dimensão técnica que não esteja vinculada a determinada perspectiva política. Mesmo havendo uma autonomia relativa entre técnica e política, estas dimensões encontram-se articuladas. Por exemplo, uma instituição financeira ao selecionar um quadro técnico certamente buscará um especialista com boa formação em economia neoclássica, análise fundamentalista e estudos econométricos e não um economista com sólida formação na crítica da economia política vinculada à tradição marxista. Dessa forma, as questões de uma provável prova de seleção serão marcadas pela escolha teórica e política da instituição. A probabilidade de um quadro de sólida formação marxista passar nesta seleção, apesar de não ser nula, é bem reduzida.

A mesma situação pode ser encontrada numa seleção para gestor público. Se a concepção política hegemônica orientadora da seleção for a concepção de um Estado mínimo, não garantidor de direitos universais e gratuitos, as questões técnicas estarão vinculadas à teoria da escolha pública e a concepção política neoliberal, pois a perspectiva é a contratação de gestores gerencialistas (vide Capítulo 3).

Neste sentido, é importante entender que ocorrem disputas teóricas e políticas nos diferentes momentos das definições relativas aos procedimentos e às orientações que conduzirão os processos de recrutamento e seleção de pessoal, tanto na esfera privada quanto na esfera pública.

c.2) contratação do pessoal

A forma de contratação do pessoal é a outra dimensão que merece um breve registro. Quanto mais formal a contratação, mais garantia de direitos o trabalhador possuirá. As contratações não institucionalizadas e flexibilizadas, em termos de jornadas, salário, proteção do trabalhador, favorecem a intensificação da exploração da força de trabalho. O nível operacional, intuitivamente, é aquele que mais ~~se~~ ~~com~~ ~~o~~ ~~menor~~ de contratação de baixa formalidade (contratação de tempo parcial, período determinado ou

por projeto, por exemplo). A baixa formalidade, geralmente, é compensada por altos benefícios recebidos pelos funcionários. Esta elimina a condição de fragilidade da contratação se complexifica com a adoção das terceirizações nas empresas privadas, conforme visto nos C

c.3) plano de carreira, cargo e salário (PCCS

A existência do plano de carreira, cargo e possibilidade o fortalecimento da inserção do apresentador certo horizonte de perspectiva para PCCS pode, também, promover certa previsibilidade para o trabalhador na instituição, na medida em que de promoção e remuneração na estrutura das relações de trabalho tende a estruturar de trabalho na organização e, assim, permitir posições na estrutura formal das carreiras, pela organização, abrindo mais um espaço de trabalho para os trabalhadores.

c.4) *formalização das regras e normas de fun*

A formalização das regras e normas de trabalho é o último item a tratarmos no que se refere à burocrática na esfera da divisão do trabalho

OPCCS é um dos aspectos da formalização da organização que nos parece fundamental para a compreensão do processo de desenvolvimento organizacional. O ponto de vista mais amplo de uma organização é de sua dinâmica de funcionamento e de sua estrutura, e não é necessário retornar ao ponto anterior, não é necessário retornar ao ponto anterior, não é necessário retornar ao ponto anterior.

A implementação de uma gestão democrática das possibilidades de manutenção requer a adoção de procedimentos democráticos adotados sejam referendados por meio de referendo e/ou referendo, conforme for o caso.

O que estamos fazendo é que não basta encontrar-se em um comércio. Entretanto, um

de das contratações de alto escalários, prêmios, bônus e/ou compensação, entretanto, não são estabelecida. Este quadro não tanto na esfera estatal como capítulos 2 e 3.

salário (PCCS) da organização funcionário na instituição, ao o trabalhador. Além disso, a possibilidade de permanência do ele parametriza as condições a organização. A formalização forma mais sólida as condições de lutas em torno de melhores salários e remunerações oferecidas e luta significativo para os tra-

funcionamento da organização

funcionamento da organização à estruturação e normatização e de seu funcionamento.

ção das regras de funcionamento. Como já foi abordada no os ao tema.

rganização, a formalização do nimento amplia as possibilidades organizacional.

crítica para se firmar e ampliar também que os procedimentos ou leis, regras, normas, estatutos existir formalização, o conteúdo democrático que re-

se expressa nas normas e regras da organização fica mais vulnerável a movimentos de reorientação ético-política regressivo, no contexto de uma sociedade de classes. Atenção: não estamos dizendo que a formalização impede os movimentos regressivos, mas sim que ela cria mais um obstáculo para tal.

O caráter racional de especialização e conhecimento, além de, principalmente, o fato de o servidor estar amparado por legislações e regras trabalhistas bem estabelecidas e protetoras do trabalhador, apresentam possibilidades para que a administração burocrática, na conjuntura atual, contribua para o fortalecimento de projetos de sociedade contrários à lógica da financeirização e acumulação flexível do capitalismo contemporâneo, através da possibilidade maior para a efetivação da luta por uma gestão voltada para o aprofundamento e ampliação de direitos.

Dessa forma, como também exposto no Capítulo 4, a estruturação de uma burocracia que potencializa aspectos de sua racionalidade constituem a base sobre a qual pode se estruturar uma ordem administrativa que organiza um corpo burocrático com certa autonomia (relativa) e, nesse sentido, abre as possibilidades para a luta política por uma gestão democrática no interior da organização.

Passemos agora para a outra dimensão que mencionamos acerca da estruturação e normatização burocrática da organização. Trabalharemos, agora, com a *esfera das atividades fins da organização*.

2 — Estruturação e normatização burocrática das atividades fins da organização

A estruturação e normatização burocrática das atividades fins da organização estão relacionadas, principalmente, aos *a) recursos disponibilizados para a efetivação das atividades fins e aos b) elementos formais e legais que regulamentam o serviço, política, programa e/ou projeto desenvolvido*.

a) Recursos disponibilizados para a efetivação das atividades fins

Os recursos disponibilizados para a efetivação das atividades fins se referem àqueles recursos que chegam diretamente ao beneficiário, usuário ou cliente da organização.

Portanto, a luta para garantir serviços de qualidade é também uma luta que tem como perspectiva imediata o fortalecimento da espinha dorsal burocrática da organização.

O gestor democrático deve possuir como uma das prioridades a luta pela qualidade dos serviços à população alvo da organização.

Este elemento é fundamental para a perspectiva de que se um serviço ou produto possui qualidade e a organização possui recursos suficientes para oferecer esse serviço, a organização pode possibilitar a retração do trabalho, via expansão do salário direto ou indireto, ampliando a produção de bens salariais, através do aumento dos salários e os salários são mantidos, ocorre uma elevação da produtividade e os salários aumentam, o valor dos bens produzidos se a produtividade aumenta, o valor dos bens produzidos, se ocorrem melhorias de qualidade e expansão dos salários, a partir do mesmo patamar de trabalho, as classes subalternas, por consequência, também se beneficiam dessas classes.

Se relacionarmos a questão relativa aos recursos com a organização com os apontamentos levantados na organização do quadro de pessoal, teremos o seguinte quadro de elementos nas condições das classes subalternas:

As questões tratadas no âmbito da alocação do quadro de pessoal são fundamentais para o desenvolvimento da organização. Por exemplo, um programa de construção de uma organização realizado por uma empresa que desconsidera a segurança no trabalho e realiza as unidades habitacionais com baixa qualidade. Nesse caso, por um lado, aumenta a ausência de direitos e de segurança e, por outro lado, o trabalho (ausência de direitos e de segurança) e, consequentemente, o salário indireto (moradia construída com o salário indireto, nesse exemplo perde dos direitos trabalhistas, nesse exemplo perde dos direitos trabalhistas) aumentando, desta forma, a produtividade da mais-valia por parte do capitalista. Se a empresa que considera os direitos dos trabalhadores com boa qualidade, a classe trabalhadora tende a produzir mais valor do que a classe que não produz, o salário direto quanto do lado do salário indireto.

b) Estruturação e normatização burocrática

Em relação às atividades desenvolvidas (seja no âmbito da organização, seja no âmbito do projeto) pela instituição, a estruturação e norma-

ma das pautas de sua uni-
gos ou produtos destinados

pectiva democrática. Pois, tende a interesses das classes exploradas da força de trabalho. Por exemplo, se se aumentar a produtividade, o real do salário direto, pois, os salariais caem. Por outro lado, se a produtividade aumenta de serviços e/ou produtos, a tributação que incide sobre eles, aplica-se o salário indireto

condições de perceber o im-

de recursos e a organização avanço da democratização, moradia popular pode ser os direitos trabalhistas e habitacionais com produção e apresenta-se a exploração do trabalhador, reduz-se o valor por outro, reduz-se o valor da renda de baixa qualificação. A dois lados (salário direto e produção e apropriação privada o movimento for o oportunidade e desenvolve os setores e a se beneficiar tanto no lado direto.

ica das atividades: 1000

serviços, políticas, programas e utilização burocrática nas organizações.

aos parâmetros de racionalidade formal-legal que organizam estas atividades na perspectiva da expansão e garantia de direitos.

Do ponto de vista da sociedade em geral, esta foi a luta, por exemplo, que ocorreu no final dos anos de 1980 e na década de 1990, por ocasião da Constituição Federal e das respectivas leis orgânicas destinadas às políticas sociais. A proposta de democratização relacionada aos direitos sociais tinha que ser regulamentada e formalizada na Constituição e nas legislações ordinárias. Esse processo estruturou burocraticamente as vitórias políticas conquistadas no âmbito dos direitos sociais. No final dos anos 1990 e ao longo dos quinze anos iniciais do século XXI, vimos o movimento de contrarreforço buscando revisar a lógica formal-legal constitucional, visando restringir os direitos conquistados.

Essa luta ocorre também no âmbito das organizações quando se definem as políticas, programas, projetos serviços e/ou produtos que serão ofertados.

Os pontos centrais que parametrizam as atividades fins estão relacionados às condições de acesso, a cobertura e abrangência, aos critérios de elegibilidade, à qualidade do serviço/programa. Cada parâmetro deste pode ser definido restringindo os serviços/programas ou ampliando-os, assim como podem estabelecer um padrão de qualidade elevado ou, extremamente precário.

A luta por uma parametrização abrangente e de qualidade alta dos serviços/programas realizados pela organização é fundamental para fortalecer o atendimento das demandas e necessidades das classes subalternas, obviamente, sendo estas o foco das atividades.

Esses elementos apresentados — com as respectivas propostas de referência para os diferentes desdobramentos que expusemos —, que constituem o que estamos considerando como *estruturação da espinha dorsal burocrática* da organização, tanto *na esfera da divisão do trabalho e de seu funcionamento* quanto *no campo das atividades fins* realizadas, são fundamentais para a efetivação de uma gestão democrática.

No entanto, essa estruturação da espinha dorsal burocrática não pode se transformar em burocratização, no "conceito negativo", a que se refere Guerreiro Ramos: excesso de regras e normas que engessam a dinâmica organizacional, enfatizam a reiteração e inibem a criatividade e a possibilidade de atender a interesses das classes subalternas (Ramos, 1983, p. 186). Além disso, deve ter como parâmetro a expansão de direitos.

Como pode ser observado ao longo da discussão apresentados, não estamos nos referindo a qualquer burocrática. A espinha dorsal burocrática que contrilha crítica é aquela que deve ter como conteúdo, para o campo da organização, as referências que trabalhamos campo organizacional, permitem o avanço da democracia burguesa.

Todavia, como já sinalizado e reiterado, a estrutura cumprindo as condições parametrizadas como adequada, não é uma alternativa efetivamente democrática, não é uma alternativa de desenvolvimento da burocracia — nesta altura do desenvolvimento da estrutura mais dúvidas — tem como finalidade precípua materializada através de um movimento contraditório dinâmica da sociedade capitalista, a legitimação do

Quando defendemos a importância da burocracia “universal” no sentido hegeliano, nem por ser “raça universal”, mas porque ela representa valores, no sentido weberiano, mas por ela apresentar um elemento essencialmente especializado, seleção pública, proteção do trabalho — carreira, salário e meios de administração — uma possível intervenção da organização voltada para as classes dominadas e exploradas.

Por isso, desde o início de nossa formulação sobre a função organizacional indicamos a *estruturação da função* organizacional baseada na *espinha dorsal burocrática combinada*. com 1 Veremos, então, a partir de agora, esta outra grande das indicações para a função organizacional de uma

Mecanismos de participação democrática

Como temos afirmado, elaborar uma perspectiva requer superar o padrão burocrático de administração. Essa superação, entendemos que a ação imediata da função gerencial organizacional é a inserção de mudanças na estrutura da organização.

Consideramos, nesse sentido, que a proposta de ser concebida e constituída numa orientação de

o registrada e dos critérios para a gestão democrática, pois são elas, que no processo de democratização no quadro da

gestão democrática, mesmo quando a gestão democrática para a gestão. A nossa concepção não é a de dominação, a qual é o domínio, pois é exigida, na prática, a participação dos dominados.

Por isso, não é porque ela é a "gestão democrática" sem referência à participação dos elementos (conhecimentos, habilidades, experiência e condições de trabalho) que podem ser utilizados para os interesses das

sobre os elementos centrais da gestão democrática, pois a participação dos elementos da gestão democrática é

ativa de gestão democrática, pois a participação dos elementos da gestão democrática é

burocrático, ou seja, um processo de negação com conservação. Negação de seus aspectos antidemocráticos; burocratizador, reiterativo e ideológico e conservação da sua dimensão racional-legal, no movimento de superação desses aspectos para construção de uma sociedade fundada num patamar mais elevado de sociabilidade, ancorado na perspectiva de emancipação humana.

Nesse sentido, a estruturação de elementos democratizadores para permear a ordem administrativa burocrática requer compreender que se propõe incluir uma dimensão contraditória à própria lógica burocrática, visando a um processo de superação de seus fundamentos. Ou seja, a proposta se organiza na tensão entre burocracia e democracia, gerando um espaço de conflitos no cerne da ordem administrativa. Nesse sentido, os conflitos administrativos devem ser vistos como essenciais para a superação da rigidez e da resistência burocrática a um modelo mais adequado de gestão voltada para a universalização e o aprofundamento de direitos.

Por isso, é fundamental propor o aprofundamento de mecanismos de democratização da burocracia para viabilizar maior controle social e público, como forma de propiciar transparência e possibilitar maior participação das classes subalternas na definição e acompanhamento das ações da organização.

A participação defendida na perspectiva da gestão democrática, como já sinalizada nos capítulos 1, 4 e 5, remete à *participação dos membros da própria organização e dos usuários/beneficiários da organização* — principalmente aqueles que têm origem nas classes subalternas e/ou estão comprometidos com elas — como *eixo fundante*.

No entanto, a mera participação não garante que a orientação final da gestão definida pelo processo democrático vá ao encontro dos interesses, necessidades e demandas das classes dominadas. Por isso, o papel de direção (comando e coordenação) do gestor democrático, conforme discutido no Capítulo 5, é central, pois exige dele a capacidade e habilidade para realizar um trabalho de formação política crítica ao longo da efetivação dos procedimentos democráticos utilizados na gestão.

Aqui cabe resgatar o *valor instrumental estratégico* da democracia (Netto, 1990) para eliminar possíveis dúvidas acerca de nossa concepção. A *participação das classes subalternas é um recurso estratégico organizacional da gestão democrática ineliminável*. Porém este recurso não garante que as decisões tomadas democraticamente sejam as mais adequadas na perspectiva do

atendimento dos interesses, necessidades e demandas das classes dominadas. No entanto, esta limitação da participação não a invalida como um recurso estratégico organizacional da gestão democrática.

Neste processo identificamos a relação intrínseca entre a gestão democrática e a função organização. À função organização cabe criar condições para a participação e à função direção a responsabilidade de condução político-pedagógica para que as decisões sejam críticas e coerentes com os interesses das classes subalternas. A função político-pedagógica da função direção foi trabalhada no Capítulo 5, pois é a função que possibilita a superação das condições de organização que uma instituição possa vir a adotar.

Impregnar a organização de *espaços de participação* para a *dinâmica de funcionamento da instituição*, tanto na perspectiva de trabalho quanto às atividades finais, deve ser a função do gestor democrático frente à função organização. A participação de decisão é a essência desta proposição (Paro, 2000).

Criar dinâmicas para realizar a participação na gestão democrática, planejamento, direção e controle, integrada, sobremaneira, às demais funções, constituindo um todo orgânico para a efetivação, promovendo desta forma a participação nas atividades da instituição (estratégico, tático e operacional).

Cabe destacar, também, que ao criar os espaços de participação organizacional da instituição, ficam estabelecidas as condições para a participação. Ao privilegiar a participação das classes dominadas na perspectiva da democratização, esta relação quer uma qualidade diferenciada seja devido aos sujeitos do processo, seja por conta, e principalmente, do projeto político da proposição da gestão democrática.

A estrutura da organização que deve implicar a participação dos níveis da instituição (estratégico, tático e operacional) e das atividades (funcionamento da divisão de trabalho) requer uma atitude ativa frente a esses mecanismos e o

Kliksberg (1997) — em sua reflexão sobre a gestão democrática, podemos extrapolar para a gestão em geral — advertir que a incorporação da participação nas organizações e a participação política são condições efetivamente a participação no co-

as camadas popula-
alida como recurso

entre a função direção
os espaços organi-
nsabilidade de con-
tomadas de forma
as. Como a questão
Capítulo 5, registra-
ização democrática

para deliberar e acom-
o que se refere à di-
a tarefa central do
ipação nos processos

funções gerenciais
a função organização
o processo de gestão
decisões em todos os

e participação na em-
os canais diretos entre
ão das classes subal-
com a sociedade ad-
os políticos participam
eto ético-político que

participação em todos
onal) e nas diferentes
e das atividades insti-
s sujeitos envolvidos
tão pública, mas que
e sobre as relações
ta de esforços e de
mediante da instituição

Neste sentido, o autor sugere uma reforma nas organizações que incentive e potencialize a participação.

Esta proposição é fundamental para que se assumam uma atitude pró-ativa frente à questão da participação e se criem mecanismos concretos de viabilização da dinâmica participacionista no interior da organização.

A instituição que pretende propiciar a participação efetiva da comunidade em sua estrutura deve também participar efetivamente da comunidade (Paro, 2000). Essa ação da instituição fortalece o projeto de participação que se pretende incorporar na organização e pode desencadear processo políticos favoráveis à perspectiva de democratização.

Para finalizar nossas reflexões, consideramos pertinente elencar, conforme destaca Paro (2000), alguns traços de nossa tradição autoritária que contribuem para dificultar o desenvolvimento de processos participativos voltados para a democratização.

De acordo com o educador, os múltiplos interesses dos grupos, bem como os condicionantes materiais, institucionais e ideológicos conformam os determinantes imediatos do autoritarismo presentes nas escolas. Podemos indicar os elementos apontados por Paro (2000, p. 20-26) em relação às escolas a toda e qualquer instituição de nossa sociedade, sem preocupação em incorrer em equívocos.

A primeira questão tratada pelo educador refere-se aos múltiplos interesses dos grupos que participam da instituição. Três aspectos são centrais em relação a este tema: *visão ingênua sobre a instituição; as contradições existentes entre os diferentes interesses; e a necessidade de superação das perspectivas particularistas.*

A visão ingênua sobre a instituição, principalmente naquelas que atuam na área social, concebe a instituição como uma grande família, onde todos partilham dos mesmos interesses e, por isso, devem conviver em harmonia.

Os trabalhadores do campo das políticas sociais tendem a não reconhecer o processo de luta por poder existente na área social. O fato de a tradição histórica colocar a ação social no campo da benevolência, da caridade e da filantropia fez com que um grande número de profissionais da área social a considere como uma arena constituída de sujeitos sem divergência de projetos políticos, visto que todos estão envolvidos com a causa social a partir do seu "compromisso com o pobre", "com a ajuda". No máximo, criticam-se os aprovoadores, os políticos etc. Essa visão ingênua da arena política da política social dificulta a construção de projetos políticos e consistentes para a área.

Nesse sentido, e aí entramos no segundo aspecto, os trabalhadores não compreenderem a existência de diferentes interesses existentes conflitos e disputas presentes na instituição, analisam a situação de compartilhamento dos objetivos fins da organização. Essa questão ser tratada compreendendo que toda a instituição é composta por interesses imediatos, mas também, de diferentes (e até mesmo projetos de sociedade).

Os interesses particulares imediatos, terceiro aspecto abordado pelo autor, devem ser tratados de forma clara e transparente no seu superação, para viabilizar a construção e o fortalecimento do projeto amplo da instituição que, na perspectiva adotada, significa um processo de democratização da instituição e da sociedade. Portanto, cons pelo poder, mostra-se como fundamental para a construção do político pautado na democratização.

Os condicionantes materiais do autoritarismo referem-se às corrizadas de trabalho. Esta situação produz dificuldades para o estabelecimento de relações dialógicas no interior da instituição e dificulta, também, a ação pró-ativa e a disponibilidade que os membros da instituição ter para participar das instâncias na instituição e, principalmente, efetivamente, a participação da comunidade nas dinâmicas organizacionais.

A dimensão institucional dos condicionantes do autoritarismo presente na própria instituição. Uma sociedade que não está baseada em democráticas não pode produzir instituições democráticas predominante na configuração das instituições é serem constituintes formais, burocratizantes, no sentido da exponenciatura de dominação, e centralizadoras.

Os condicionamentos ideológicos estão relacionados, "em termos a todas as concepções e crenças, sedimentadas historicamente da autonomia do outro" (Paro, 2000, p. 25). Obviamente, como autor sinaliza, "essas concepções e crenças derivam de determinados aspectos, sociais, políticos e culturais mais amplos, sobre os quais refletir para termos mais clareza das atitudes que tomamos cotidianamente".

Superar esses obstáculos para viabilizar a participação e a perspectiva da democratização é o desafio para todos que pretendem efetivar uma gestão democrática.

lhadores, ao
stentes e os
o como falta
estão deve
de diferentes
antagônicos)

ordado pelo
ntido de sua
bjetivo mais
m projeto de
siderar a luta
e um projeto

ndições prece-
abelecimento
ên, a própria
ção deveriam
te, promover,
organizacionais.

ismo está pre-
da em relações
. A tendência
ituidas de di-
ação da estru-

última análise,
na personali-
tos violadores
mo o próprio
minantes eco-
quais é preciso
adianamente",
na organização
e defendem e

Enfim, consideramos que esses elementos apresentados e discutidos acerca do eixo central da função organização na perspectiva da gestão democrática, ou seja, a necessidade de se estruturar uma espinha dorsal burocrática articulada a mecanismos de participação democrática, possibilitaram ressaltar um conjunto de determinações que, certamente, apesar de não esgotar o tema, possibilitará indicar caminhos concretos para a operacionalização da função organização.

Dessa forma, para concluir o capítulo, trabalharemos brevemente as implicações dessas orientações relativas à função gerencial organização nas empresas e nas organizações da sociedade civil e utilizaremos um pouco mais de tinta nos comentários acerca das implicações na esfera estatal.

6.2 Implicações no campo do Estado, da empresa privada e das organizações da sociedade civil

Como anteriormente afirmado (ver Capítulo 1), as condições para implementar uma gestão democrática numa dada organização ou em políticas, programas, projetos ou serviços, também dependerão do campo de inserção (produção ou reprodução social), do tipo de organização (empresa, Estado ou organização da sociedade civil) e do projeto político orientador da organização (manutenção da ordem ou transformação). Em determinados contextos organizacionais será mais difícil trabalhar na perspectiva da gestão democrática que em outros.

Longe de querermos esgotar essas questões, este item pretende apenas tecer algumas considerações acerca das implicações da abordagem desenvolvida sobre a função organização no campo do Estado, da empresa privada e das organizações da sociedade civil.

6.2.1 Implicações no campo do Estado

O Estado e a gestão pública democrática

O primeiro aspecto que temos que destacar refere-se ao fato de que não podemos prescindir de Estado forte na área social e de burocracia estruturada, principalmente na dimensão de sua racionalidade, para conduzir a

universalização e aprofundamento de direitos numa sociedade. Apesar de não serem suficientes, são estas as condições necessárias.

No entanto, a estruturação de um Estado com fim voltado à universalização de direitos e, em consequência, uma ordem administrativa que efetive essa finalidade, depende da existência na de uma hegemonia nessa direção.

Neste sentido, é imprescindível existir sintonia de orientação política econômica e a política social de um governo. Ou seja, a política democrática necessita do suporte de uma política econômica que privilegie as demandas pela universalização e aprofundamento — só assim uma política social poderá obter êxito nesse campo.

Portanto, a questão essencial para a efetivação de uma administração pública democrática é eminentemente política (Diniz, 2000). Ou seja, de da capacidade de as forças democráticas conquistarem hegemonia em torno de uma finalidade ético-política voltada para a universalização e aprofundamento de direitos, que venha a ser conduzida pelo povo.

Por isso, conforme destaca Kliksberg (1997, p. 126-127), deve haver articulação orgânica entre os setores econômicos e sociais do governo, envolvendo uma "participação ativa e permanente do setor social na concepção de políticas econômico-sociais integradas".

Na atual conjuntura brasileira, hegemonizada por um projeto nacionalização radical da economia brasileira, conduzido por uma administração conservadora, não há como operar uma proposta de universalização de direitos democráticos. Os limites são estreitos para a administração de cunho democrático. A alteração da ordem administrativa passa pela mudança de projeto e de pacto de dominação.

As propostas de administração democrática, no quadro da atual conjuntura, buscam fortalecer os movimentos de mudança de projeto e de pacto de dominação. Essa deve ser a direção das propostas a serem implementadas no contexto atual, uma vez que, imprimir traços e práticas democráticas no Estado e à burocracia contribui, no plano imediato, para melhorar a implementação de ações voltadas para o atendimento das necessidades populares, e, no mediano, reforça um movimento com vistas ao movimento de reversão do projeto e do pacto vigentes.

Evidentemente que um Estado forte em mãos dos grupos populares e transnacionais não levará ao atendimento das necessidades de

de classes.
as.

para a uni-
nistrativa
sociedade

ção entre a
uma gestão
ômica que
de direitos

ministração
eja, depen-
emonia em
ação e para
Estado.

e haver uma
overno, de-
cial na con-

to de trans-
um pacto de
reforma ad-
a mudanças
s mudanças

tual, devem
acto de do-
mentadas no
ocráticos ao
orar a gestão
ssidades das
tra-hegemô-

e econômicos
e que vivem

do próprio trabalho, mas ao contrário. Apenas sob a gestão pública democratizada e sensível à ação organizada dos setores populares podemos pensar em progresso no sentido universal do termo.

Nesse contexto, o que estamos defendendo é uma estratégia de resgate da função "universalizadora" do Estado e da burocracia como determinação fundamental para a construção de uma administração pública democrática. Esta, entretanto, não é uma tarefa da própria burocracia, mas da ação política transformadora, da práxis dos movimentos sociais e das entidades políticas dos trabalhadores. Tudo isso tendo clareza de que o Estado e a burocracia, ainda assim, não têm condições de realizar efetivamente a universalidade, enquanto liberdade e emancipação humana. Contudo, num mundo sob a égide do capital, o Estado e a burocracia podem ser contradições importantes para contrabalançar as dimensões anárquicas e desiguais produzidas pelo mercado, em contexto de pressão popular radicalizante das contradições.

Portanto, estamos falando em propostas factíveis de serem implementadas de forma imediata, que se limitam a contribuir com o avanço democrático/acúmulo de forças para reverter a hegemonia neoliberal, apesar de possuir como finalidade ético-política a superação da ordem do capital.

Articulação interinstitucional: o trabalho em redes

Em primeiro lugar é importante situar que esta questão está diretamente relacionada ao que Holloway (1982) chama de unidade ou fragmentação do Estado, a qual, por sua vez, refere-se ao trato da "questão social" realizada pela ordem burguesa.

Netto (1992, p. 28) esclarece que a forma de o Estado intervir sobre a "questão social", na medida em que ela se constitui — como vimos no Capítulo 1 — a partir da *Lei Geral da Acumulação*, é "*fragmentando-a e parcelando-a*". De outro modo, remetendo-a a sua totalidade processual específica, o Estado teria que enfrentar "concretamente a relação capital/trabalho — o que significa, liminarmente, colocar em xeque a ordem burguesa". Esta impossibilidade estrutural para a intervenção estatal na ordem burguesa faz com que a política social se constitua em "*política residual*: as sequelas da 'questão social' são recortadas como problemáticas particulares (o desemprego,

go, a fome, a carência habitacional, o acidente de trabalho, a falta de escolaridade física etc.) e assim enfrentadas" (Netto, 1992).

A burocracia pública, nessas condições e para garantir que a "questão social" não seja enfrentada em sua raiz, deve se organizar de forma concretamente fragmentada.

A forma de fragmentar e compartimentalizar concretamente a estrutura burocrática do Estado está relacionada às lutas de classes que ocorrem na sociedade. Dependendo das forças em luta, das demandas direcionadas ao Estado a estrutura vai se constituindo. A fragmentação, portanto, é condição de manutenção da unidade da intervenção do Estado no sentido da garantia da ordem burguesa (Holloway, 1982).

A importância da formação de redes interinstitucionais, do ponto de vista da organização da gestão pública democrática, se encontra na necessidade de elas poderem articular os nexos entre as diversas sequelas da fragmentação social, tensionando a dinâmica fragmentária e parcial de seu enfrentamento pelo Estado e, dessa forma, podem potencializar o atendimento das necessidades das classes subalternas, para muito além de um mero utilismo gerencial.

Os esforços para criação de redes devem ser conduzidos com perspectiva sinalizada, evitando qualquer desvirtuamento que sirva à fragmentação da intervenção estatal no campo social, seja restringindo o caráter burocrático seja responsabilizando organismos da sociedade civil na execução de políticas públicas.

Autonomia relativa e autonomia inserida da gestão pública democrática

As contradições de classes constitutivas do Estado (ver Capítulo 1) refletem no seio do pessoal do Estado, ou seja, no interior do quadro funcional estatal e "se manifestam como fissuras, rupturas e divisões dentro do pessoal e aparelhos de Estado" (Poulantzas, 1985, p. 178). Essa possibilidade de configuração de autonomia relativa da burocracia pública, entanto, convém ressaltar mais uma vez, a autonomia relativa não tem caráter de dominação da burocracia e do Estado.

A "autonomia relativa" permite que o Estado atue, junto à sociedade, com "autonomia inserida". Conforme ressalta Evans (1993), a "autonomia

inserida" articula isolamento burocrático e inserção na estrutura social circundante. O "isolamento" se viabiliza pelos elementos de racionalidade que constituem os traços típicos da burocracia. A "inserção" se apresenta como complemento do isolamento e possibilita o aumento de capacidade burocrática para a intervenção na sociedade. Nas palavras do autor:

A inserção é necessária porque as políticas devem responder aos problemas detectados nos atores privados e dependem no final destes atores para a sua implementação. Uma rede concreta de laços externos permite ao Estado avaliar, monitorar e modelar respostas privadas a iniciativas políticas, de modo prospectivo e após o fato. Ela amplia a inteligência do Estado e aumenta a expectativa de que as políticas serão implementadas. Admitir a importância da inserção coloca de pernas para o ar os argumentos em favor da insulação. As conexões com a sociedade civil se tornam parte da solução em vez de parte do problema (Evans, 1993, p. 153).

Conforme detalha documento do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo — CLAD, no caso da América Latina o desafio para a construção de uma nova gestão pública deve contemplar a tarefa do modelo weberiano de fortalecer um núcleo estratégico ocupado por uma burocracia profissional (CLAD, 1998). Ou seja, a dimensão burocrática do Estado deve ser consolidada como pressuposto para viabilização da democratização da administração, uma vez que só dessa forma se pode almejar a combinação de inserção e autonomia do Estado, elemento necessário para a garantia de uma intervenção democrática.

Burocracia pública x burocracia empresarial

Efetivar uma perspectiva de gestão democrática para a administração pública estatal requer superar o padrão burocrático de administração, em termos de projeto finalístico. No entanto, do ponto de vista imediato, requer romper radicalmente com a perspectiva da identidade entre a administração empresarial e a administração pública.

A identificação entre administração empresarial e administração pública é a base ideológica de sustentação da concepção política neoliberal e da orientação teórica da teoria da escolha pública que fundamentam o *gerencialismo* como alternativa para a gestão pública (Klikhsberg, 1997; Citau, 1998; Paula, 2005; Nogueira, 1998 e 2004; e Abrucio, 1997).

Por isso, desmistificar a identidade entre burocracia da empresa e a burocracia estatal é fundamental.

Burocracia pública da área social

Segundo Kliksberg, o setor social na América Latina é um setor com pouca influência sobre as grandes decisões relativas à política pública, tendo que atuar sobre os dados e as decisões já tomadas em outros níveis de administração pública. Outro aspecto que o autor destaca é a estrutura organizacional atrasada da área social em termos de estabilidade, remuneração adequada e utilização de tecnologias avançadas, realidade completa diferente das estruturas modernas existentes em outros setores das políticas públicas. A terceira característica que convém destacar diz respeito à política social ser um campo de intensa luta por poder, suscetível a pressões econômicas e ao clientelismo. O quarto ponto refere-se ao centralizador, piramidal e formalista das organizações responsáveis pela política social, o que inviabiliza processos mais intensos de descentralização e participação. Por último é importante sublinhar que, em que pesem os esforços realizados, a avaliação das ações sociais ainda são pouco ou mal realizadas, o que dificulta a aferição dos acertos e desvios da política social (Klikhsberg, 1997, p. 122-123).

Binômio descentralização-centralização na ordem estatal

A descentralização não é um valor em si; ela somente se traduz na medida em que a democracia se expressar um processo de participação e viabilização do controle das ações públicas e se for operacionalizada pelo governo centralizando aos níveis subnacionais recursos financeiros, apoio técnico e outros recursos gerais. Só dessa forma se constrói a possibilidade do desenvolvimento efetivo de políticas públicas descentralizadas e democráticas, com autonomia e organicidade nacional, que venham a garantir um processo de universalização de direitos.

Portanto, a descentralização não se traduz diretamente em democratização, nem tampouco em liberalização. A orientação política e as condições institucionais condicionam a efetivação de um processo de descentralização, devendo suas possibilidades para fortalecer ou não o processo de

6.2.2 *Implicações no campo da Empresa privada*

Retração da exploração

Não podemos ser ingênuos e considerar que na esfera da empresa privada, no atual contexto do capitalismo monopolístico, hegemonizado pelas finanças, seja possível um “gestor democrático”, de alguma área e/ou nível, conseguir fazer com que ocorra uma retração da exploração (redução do trabalho excedente e ampliação do trabalho necessário).

Entretanto, consideramos serem possíveis ações que venham a tensionar a contradição capital/trabalho e, assim, contribuir com processos, inclusive extra empresa, que dificultem e criem resistências à expansão da exploração.

Estrutura burocrática e direito do trabalhador

A redução dos níveis hierárquicos e o processo de horizontalização nas empresas, apesar de serem adornados por discursos voltados para a democratização, apenas concentram poder nas mãos de um pequeno e seleto grupo que tomam as decisões estratégicas sobre “o que” e “o quanto” produz, enquanto aos trabalhadores cabe participar da definição de “como fazer”. Ou seja, a “autonomia, a iniciativa para agir e a criatividade continuam subordinadas à hierarquia e ao tradicional sistema de poder” (Cesar, 1998, p. 122).

Por outro lado, esses processos de redução de hierarquias e horizontalização são as dinâmicas correspondentes, do ponto de vista interno, às terceirizações implementadas através da reorganização empresarial. Em outros termos, é possível reduzir níveis hierárquicos porque parte do processo de produção não é mais realizado pela empresa matriz e a horizontalização potencializa, também, a dinâmica do trabalhador polivalente, intensificando o dispêndio da força de trabalho.

Essas estratégias, em última instância, diminui o escopo burocrático da empresa e amplia sua capacidade de exploração, seja através da intensificação do trabalho, seja precarizando, via terceirizações, o trabalho realizado em determinadas fases do processo de produção.

Outros aspectos que podemos sublinhar que acompanham o movimento de redução de escopo burocrático, prejudicando os trabalhadores, estão

relacionados aos benefícios com vinculação à produtividade e à defesa da flexibilização das leis trabalhistas (Cesar, 1998).

Do ponto de vista da função organização, numa perspectiva democrática, a luta deve ser, por um lado, pela incorporação dos benefícios ao salário ou como item do contrato de trabalho desvinculado de produtividade e, por outro lado, a defesa e ampliação dos direitos trabalhistas como proteção ao trabalhador. Esta luta reforça o escopo burocrático da empresa na perspectiva do fortalecimento dos interesses dos trabalhadores.

A participação dos trabalhadores na empresa

A questão da participação dos trabalhadores no campo das empresas privadas é a questão central que deve ser observada e trabalhada no que se refere à função organização.

Devemos ter claro que todas as iniciativas organizacionais indicadas pelas empresas possuem como finalidade precípua viabilizar o aumento de produtividade para expandir a produção e apropriação privada da mais-valia. Os mecanismos de participação nas empresas privadas não fogem a essa determinação básica.

A gestão democrática não pode ocultar essa determinação e deve tensioná-la no sentido do atendimento dos interesses do trabalhador. Esta contradição deve ser explicitada, o gestor democrático não pode encobri-la e não pode se limitar a encaminhar suas ações “nos limites objetivos da empresa, excluindo a possibilidade de tais manifestações serem expressão da negação do trabalhador [ao sistema de exploração/dominação do capital]” (Mota, 2008, p. 103).

O quadro atual é, sem dúvida alguma, extremamente adverso para a gestão democrática, principalmente no campo empresarial. Pois, além das questões mais gerais e estruturais (vide Capítulo 2), o requisito da participação, exigido pelas empresas, está restrito ao campo da produção, tem como perspectiva buscar o consentimento dos trabalhadores à sua subordinação ao capital (Mota e Amaral, 1998; Cesar, 1998) e se configura como estratégia central para desenvolver “um ‘moral de envolvimento’ para a geração de um novo comportamento produtivo adequado aos novos métodos de produção” (Amaral e Cesar, 2008, p. 162).

A “participação gerencialista” (Cesar, 1998, p. 144), orientada para os interesses imediatos do capital se traveste em uma nova forma de disciplinamento dos trabalhadores.

Neste contexto, o máximo que podemos esperar do impacto dos mecanismos de participação de uma gestão democrática na empresa privada refere-se à possibilidade de se trabalhar a “potencial negação do trabalhador” (Mota, 2008 [1985]). Por isso, concordamos inteiramente com Amaral e Cesar (2008) quando afirmam a atualidade da tese do *Feitiço da Ajuda*, que já em 1985 indicava que:

[...] a potencial negação do trabalhador é um prenúncio da possibilidade objetiva de construção de uma ideologia dominada para avançar na luta política em busca de uma transformação, onde a variável — o que pensa o trabalhador acerca da sua prática — indica as protoformas de uma consciência questionadora da ordem social estabelecida.

Entendemos que essa tese, apesar de estar diretamente relacionada à atividade do assistente social, é completamente compatível com as indicações propostas para a função organização de um gestor democrático e, porque não dizer, que esta é a questão fundamental, do ponto de vista geral, na visada da gestão democrática na empresa privada.

6.2.3 Implicações no campo das organizações da sociedade civil

Organizações da sociedade civil e gestão pública democrática na área social

A articulação da gestão pública com as organizações da sociedade civil se apresenta em dois campos. O primeiro refere-se ao processo democrático e de controle das ações públicas no nível da formulação e fiscalização da política pública, que só pode ser efetivado através da intervenção de organizações da sociedade civil nos espaços públicos formais ou informais constituídos para tal fim. Nesse caso, a autonomia das organizações da sociedade civil mostra-se essencial. O segundo diz respeito ao campo de execução de serviços sociais, ou seja, as unidades de serviços sociais devem possuir espaços para a manifestação dos usuários em relação ao serviço executado. Por outro lado, é possível também permitirmos em execução de serviços realizados em co-gestão entre Estado e organizações da sociedade

civil, na medida da existência na sociedade de inúmeras instituições não estatais que atuam prestando serviços sociais. No entanto, cabe frisar que esse processo de articulação do poder público com as organizações da sociedade civil não pode retirar do Estado o papel central de responsabilidade sobre o desenvolvimento das políticas sociais, pois ele é o único capaz de implementar ações que propiciem a universalização e o aprofundamento de direitos. Em síntese, as organizações da sociedade civil, por um lado, no campo da execução de serviço, atuam, no máximo, de forma a complementar a ação do Estado, integrando a rede de unidades públicas de atendimento. Por outro lado, no campo da formulação, são organismos fundamentais.

As organizações da sociedade civil devem, na medida de suas atividades nestas áreas, assumir a concepção de gestão democrática e defender, nos espaços públicos de intervenção política, ações voltadas para o fortalecimento da intervenção estatal na área social e da estruturação da espinha dorsal da burocracia pública. Enfim, além da defesa política dessas teses, as atividades concretas das organizações da sociedade civil no campo da política pública não podem servir para restringir o papel do Estado enquanto principal instrumento de universalização de políticas públicas garantidoras de direitos.

Lutar para que a estrutura organizativa das organizações da sociedade civil acompanhe esta direção é tarefa dos sujeitos comprometidos com a gestão democrática.

Bibliografia Sugerida

É fundamental concluirmos o livro sugerindo, inicialmente, uma bibliografia crítica à burocracia. Assim remetemos o leitor aos textos de Karl Marx de 1843 e 1844, respectivamente, *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel* (São Paulo: Boitempo Editorial, 2010) e *Clasas Críticas Marginais ao Artigo "O Rei da Prússia e a Reforma Social"*. De um *Prussiano*, disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ma000012.pdf>>. Esta temática marxiana é retomada por Lênin em 1917, no livro *O Estado e a revolução* (São Paulo: Expressão Popular, 2015). A partir de premissas marxistas, John Holloway, em 1982, escreve um pequeno livro que tem como objetivo apresentar elementos teóricos para o debate marxista sobre administração pública (*Fundamentos teóricos para uma crítica marxista de la administración pública*. México: Ediciones INAP, 1982). Nessa esteira, sugerimos o livro do brasileiro Maurício Tragtenberg, *Burocracia e ideologia* (São Paulo: Editora Ática, 1992), um marco nos estudos críticos no Brasil sobre a burocracia. Para finalizar, indicamos três livros que trazem discussões críticas sobre organização de políticas públicas sociais. *Os desafios da exclusão: para uma gestão social eficiente* (São Paulo: Edições Fundap, 1997) escrito pelo argentino Bernardo Kliksberg e, os dois outros livros referem-se à análise crítica da implementação do Sistema Único de Assistência Social, um de abrangência nacional (Couto et al. [Org.]. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010) e o outro municipal (Moljo e Duriguetto [Org.]. *Sistema Único de Assistência Social, organizações da sociedade civil e serviço social*. Juiz de Fora: Editora UFFJF, 2012). Esses livros, ao analisarem a implementação do SUAS, revelam problemáticas afinentes aos desafios da estruturação organizacional, relacionados muitos deles à questão da "espinha dorsal burocrática" e dos "mecanismos de participação". Portanto, leitura mais que adequada para complementar os aportes apresentados em nosso livro.

Filmografia

Quando tudo começa. França, 1999. Direção: Bertrand Tavernier. Duração: 1h58min.

Filme que retrata a luta de um professor enfrentando as más condições de sua organização escolar e da comunidade em que vive, no quadro da contrarreforma neoliberal do Estado, advertindo para as dificuldades dos profissionais comprometidos com a luta social.

Os LIP, a imaginação no poder. França, 2006. Direção: Christian Rouaud. Duração: 118 min. (legendas em português).

Documentário sobre a ocupação da LIP, fábrica francesa de relógios, ocasião em que se discutem os problemas e perspectivas da organização autônoma e democrática.

A morte de um burocrata. Cuba, 1966. Direção: Tomás Gutiérrez Alea. Duração: 1h34min.

O filme promove uma crítica contundente à organização burocrática. Neste sentido, retrata a posição deste livro de que apesar de necessária, no contexto de uma sociedade de classes, a burocracia não é uma alternativa para uma efetiva organização democrática.

Proposta de exercício

1. — Como já lembrado e exercitado no capítulo passado, as três esferas (empresas privadas, organizações públicas e organizações da sociedade civil) objetos do debate sobre democratização da gestão, na perspectiva da ampliação de direitos das classes exploradas, têm limites diferenciados e possibilidades diferentes dado os seus respectivos regimes de propriedade, no modo de produção capitalista. No exercício passado, formularam-se ideias possivelmente mais avançadas para viabilizar essa democratização. Agora, a proposta de exercício coloca o desafio de organizar uma engenharia de democratização, com acordos normativos e sistemas de funcionamento, para cada esfera de gestão, capaz de cumprir com o papel de promover o avanço viável e dar a base sobre o que se poderiam projetar as transformações necessárias.

Referências bibliográficas

- ABRÚCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, Brasília, ENAP, n. 10, 1997.
- _____. Avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- _____. *Os Barões da Federação*. São Paulo: Hucitec, 2002.
- ACUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. *Avaliação de serviços e programas sociais*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.
- ALMEIDA, S. et al. *Da avaliação de programas sociais à constituição de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2008.
- ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.
- AMARAL, A.; CESAR, M. J. Do feitiço da ajuda à fábrica de consensos. In: MOTA, A. E. *O feitiço da ajuda: as determinações do Serviço Social na empresa*. São Paulo: Cortez, 2008.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADEH, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANTUNES, R. *Ades ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez/Ed. da Unicamp, 1995.
- _____. *Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.
- ARON, R. *As etapas do pensamento sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 1990.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 2000.

- BANDEIRA DE MELLO, Celso A. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. Gestão: planejamento e administração. *Temporalis*, Porto Alegre, ABEPSS, ano IV, n. 8, 2004.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. v. 7: Arts. 170 a 192. 2. ed. atualiz. São Paulo: Saraiva, 2000.
- BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: Consulta Popular, 2001.
- BEHRING, Elaine Rosseti. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- _____. *BOSCHETTI, Ivanete. Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.
- BENEVIDES, M. V. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.
- BENNIS, Warren; NANUS, Burt. *Líderes: estratégias para assumir a verdadeira liderança*. São Paulo: Harbra, 1998.
- BENSAÏD, D. Apresentação. In: MARX, K. *Sobre a questão judaica*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- BNDES. *Privatização no Brasil: 1990-1994/1995-2002*. Disponível em: <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/.../Priv_Gov.PDF>. Acesso em: 12 jan. 2016.
- BORDENAVE, Juan. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- BORGES, A. Democracia VS. Eficiência: a teoria da escolha pública. *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n. 53, 2001.
- BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFEES/ABEPSS. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFEES/ABEPSS, 2009.
- BRAZIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (PDRAE). Brasília: MARE, 1995.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- _____. Ministério da Educação. Documento elaborado pela Comissão de Especialistas de Ensino em Serviço Social/MEC. *Temporalis*, Brasília, ABEPSS, ano VII, n. 14, 2007.
- BRAVERMAN, H. *Trabalho e capital monopolista*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.
- BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. *Desafios do controle social na atualidade. Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 136-150, jan./mar. 2012.
- BRAZ, M.; TEIXEIRA, J. B. O projeto ético-político do Serviço Social. In: CFEES/ABEPSS. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFEES/ABEPSS, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- _____. *Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: MARE, 1997.
- _____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998b.
- _____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: _____. *SPINK, P. Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- _____. *A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência*. São Paulo: Editora 34, 2014.
- BULLA, Leonia Capaverde; LEAL, Maria Laci Moura. A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática. *Virtual Textos e Contextos*, ano III, n. 3, dez. 2004.
- CANÇADO, Airtton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando G. *Gestão Social: epistemologia de um paradigma*. Curitiba: Editora CRV, 2013.
- _____. PINHEIRO Lauro Santos. Gestão social: uma análise comparada da produção científica nos ENAPEGS 2007-2013. *RIGS*, revista interdisciplinar de gestão social, v. 3, n. 3, 2014.
- CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. *O capitalismo tardio*. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- CARVALHO, Rosângela Nair. Gestão: planejamento e administração. *Temporalis*, Porto Alegre, ABEPSS, ano IV, n. 8, 2004.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). *Una nueva gestión pública para América Latina*, 1998. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/gespub.html>.
- CESAR, M. J. Serviço Social e reestruturação industrial: requisições, competências e condições de trabalho profissional. In: MOTA, A. E. (Org.). *A nova fábrica de consensos*. São Paulo: Cortez, 1998.
- CHASIN, J. *A miséria brasileira*. Santo André: Ad Hominem, 2000.
- CLARK, Victor. *History of manufactures in the United States*. Washington, DC: Corning Institution of Washington, 1916.
- CORLAT, Benjamin. *Pensar pelo acesso*. Rio de Janeiro: Ed. da UFFRJ/Novan, 1994.

- COSTA, Frederico Lustosa da. *Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- COUTINHO, C. N. *A democracia como valor universal*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1980.
- _____. Pluralismo: dimensões teóricas e políticas. *Cadernos ABEES*, São Paulo: Cortez, n. 4, 1991.
- _____. *Democracia e socialismo: questões de princípio & contexto brasileiro*. São Paulo: Cortez, 1992.
- _____. Notas sobre cidadania e modernidade. *Praia Vermelha*, revista do Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social/UFRJ, Rio de Janeiro, UFRJ, 1997.
- _____. *Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre ideias e formas*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- CRUZ LIMA, Suzana C. Coletivo de trabalho. In: VIEIRA, Fernando de Oliveira; MENDES, Ana Magnólia; MERLO, Álvaro Roberto Crespo (Orgs.). *Dicionário crítico de gestão e psicodinâmica do trabalho*. Curitiba: Juruá, 2013.
- DEJOURS, Christophe. Avaliação do trabalho submetida à prova do real. In: SZNELWAR, Laerte Idal; MASCIA, Fausto Leopoldo (Orgs.). *Trabalho, tecnologia e organização. Cadernos de TTO 2*, São Paulo, Ed. Blucher, 2008.
- _____. *Da psicologia à psicodinâmica do trabalho*. In: LANCAMAN, Selma; SZNELWAR, Laerte Idal (Orgs.). Rio de Janeiro/Brasília: Ed. da Fiocruz/Paralelo 15, 2011.
- DINIZ, E. *Globalização, reformas econômicas, e elites empresariais*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- DOBB, Maurice. Réplique. In: SWEETZ, Paul et al. *Do feudalismo ao capitalismo*. Lisboa: Martins Fontes, 1977.
- DOS SANTOS, Theotonio. *Imperialismo y dependencia*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2011.
- _____. *Do terror à esperança*. São Paulo: Ideias & Letras, 2004.
- DURIGUETTO, M. L.; SOUZA FILHO, R. Democratização, política econômica e política social: determinações fundamentais para o debate dos espaços conselhistas. MOTA, A. E.; AMARAL, A. (Orgs.). *Serviço Social brasileiro nos anos 2000: cenários, pejeas e desafios*. Recife: Ed. da UFPE, 2014.
- ENGELS, Frederick. *Do socialismo utópico ao socialismo científico*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1977.
- EVANS, P. Estado como problema e solução. *Lula Novos*, São Paulo, CLODIE, 1993.
- FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral*. São Paulo: Atlas, 1990.
- FEDELE, M. *As administrações públicas*. Itui: Ed. da Unijuí, 1999.
- FERLIE, E. et al. *A nova administração pública em ação*. Brasília: ENAP, 1999.
- FERNANDES, E. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referências teóricas. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, 1986.
- FIORI, J. L. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: _____. TAVARES, M. C. (Des)Ajuste global e modernização conservadora. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- _____. *Os moedores falsos*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.
- _____. *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- _____. *Brasil no espaço*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001a.
- FOLLET, Mary Parker. O dar ordens. In: GRAHAM, Pauline (Org.). *Mary Parker Follett: profeta do gerenciamento*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.
- FORD, Henry. *Minha vida, minha obra*. São Paulo: Monteiro Lobato, 1925.
- _____. *Caminhos da prosperidade*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964.
- FORGEAUD, André. *La rationalisation*. Paris: Payot, 1929.
- FRICOTTO, Gaudêncio; CLAVATTA, Maria. *A formação do cidadão produtivo: a cultura de mercado no ensino médio técnico*. Brasília: INEP, 2006.
- FURTADO, Celso. *O Brasil pós-"Milagre"*. São Paulo: Paz e Terra, 1981.
- GAETANI, F. O ensino da administração pública no Brasil em um momento de inflexão. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, ano 50, n. 4, 1999.
- GANTT, Henry. *Organizing for work*. New York: Harcourt, Brace and Howe, 1919.
- _____. *Industrial leadership*. New Haven: Yale University Press, 1916.
- GAULEJAC, Vincent de. *Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social*. Aparecida: Ideias & Letras, 2007.
- GIACOMONI, J. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2010.
- GILBRETH, Frank B. *Motion study: a method for increasing the efficiency of the workman*. Whitefish, MT: Kissenger Publishing, 2008.
- GOBETTI, S. W.; AMADO, A. M. Ajuste fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter pós-keynesiano. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 1, p. 139-159, 2011.
- GONÇALVES, R. Governo Lula e o nacionaldesenvolvimentismo às avessas. *Revista Sociedade Brasileira de Economia Política*, São Paulo, n. 31, p. 5-30, fev. 2012.
- _____. *Filicéiras, L. A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

- CONÇALVES, R.; POMAR, V. *O Brasil dividido*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.
- GOUNET, Thomas. *Forlismo e tojolismo na civilização do autônomo*. São Paulo: Boitempo, 2002.
- GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- _____. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.
- _____. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v. 5.
- GRAU, N. C. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- GUERRA, Y. *Instrumentalidade do Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1995.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. *Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1949.
- GULICK, Luther. The functions of administrations with special reference to the work of Henri Fayol and Note on the theory of organization. In: _____; URWICK, Lindall (Orgs.). *Papers on the science of administration*. New York: Columbia University, Institute of Public Administration, 1937.
- GURGEL, Claudio. Educação em tempo de saudosismo autoritário. A diadema e sua gestão: novos mitos 40 anos depois. *Movimento*, Niterói, EdUFF, n. 1, p. 95-107, maio 2006.
- _____. *A gerência do pensamento: gestão contemporânea e consciência neoliberal*. São Paulo: Cortez, 2003.
- _____. Elementos fundamentais de sociologia do trabalho. In: _____; RODRIGUEZ, Martius. *Administração: elementos essenciais para a gestão das organizações*. São Paulo: Atlas, 2014a. cap. 1.
- _____. Processo decisório. In: GURGEL, Claudio; RODRIGUEZ, Martius. *Administração — elementos essenciais para a gestão das organizações*. São Paulo: Atlas, 2014.
- _____. Braverman, o Estado e a “administração consensual”. *Cadernos EBAPE*, Rio de Janeiro, FGV, v. XII, n. 4, 2014. Disponível em: <www.spell.org.br/documentos/ver/33556>.
- _____. O papel da ideologia nas teorias organizacionais. In: PADILHA, Valquíria (Org.) *Antimanual de gestão*. São Paulo: Editora Ideias & Letras, 2015. cap. 1.
- _____. Teorias organizacionais e materialismo histórico. *Organização & Sociedade*, Salvador, v. 22, n. 73, p. 199-221, abr./jun. 2015.
- _____. JUSTEN, Agatha. Controle Social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, 2013.

- HABERMAS, J. *Teoria de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1988. t. II.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. Rio de Janeiro: Loyola, 1994.
- _____. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- HEGEL, G. W. F. *Fenomenologia do Espírito*. Parte I. Petrópolis: Vozes, 1992.
- _____. *Princípios da Filosofia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- _____. *A ciência da lógica*. São Paulo: Barcarola, 2011.
- HOBBSAWM, Eric. *A era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOLLOWAY, J. *Fundamentos teóricos para uma crítica marxista de la administración pública*. México, DF: Ediciones INAP, 1982.
- HUBERMAN, Leo. *A história da riqueza do homem*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- HUERITA, F. O método PES: entrevista com Carlos Matius. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- IAMAMOTO, M. V. *O Serviço Social na contemporaneidade*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.
- _____. *Serviço Social em tempo de capital fético*. São Paulo: Cortez, 2007.
- IASI, Mauro L. *Ensaio sobre consciência e emancipação*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- IPEA. Estatísticas. *O Globo*, Rio de Janeiro, 28 mar. 2004, caderno Especial.
- JANUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologia das pesquisas avaliativas. *Revista Planejamento e Política Públicas*, 2011.
- JURAN, Joseph. *Planejando para a qualidade*. São Paulo: Pioneira, 1990.
- KEYNES, John M. *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- _____. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1950.
- KLIKSBERG, B. *O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente*. São Paulo: FUNDAP, 1997.
- KONDRATIEV, N. D. The long waves in economic life. *The Review of Economics and Statistics*, v. II, n. 4, Spring 1979.
- LAGEMANN, E.; BORDIN, L. C. V. A tributação nos países do NAFTA (EUA, México e Canadá). *Revista Indicadores FEE*, v. 23, n. 2, p. 306-374, 1995.
- LANDES, David. *The unbound Prometheus*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- LAPASSADE, George. *Grupos, organizações e instituições*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.
- LAWRENCE, Paul; LORSECH, Jay. *As empresas e o ambiente: diferenciação e integração administrativas*. Petrópolis: Vozes, 1973.

- H. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 2000.
- _____. *Administração escolar: introdução crítica*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- _____. *P. P. Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.
- _____. *Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a burocracia*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- _____. *RAE*, revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, 2005.
- _____. *Miguel Rivera; PEREIRA, José Roberto*. Abordagens teóricas da Gestão Social: o caso de citações exploratórias. *Cadernos EBAPE*, v. 12, n. 2, 2014.
- _____. *Antônio Gomes*. Patrimonialismo, burocracia e gerencialismo: um mix de citações exploratórias. *Cadernos EBAPE*, v. 12, n. 2, 2014.
- _____. *Seminário Sociedade e a Reforma do Estado*, São Paulo, 26 a 28 de maio de 1998.
- _____. *Gestão social: uma análise crítica de experiências brasileiras*. *Revista do Serviço Social*, n. 66, 2015.
- _____. *Antônio, Maria Elisabete Pereira*. Aporias em torno do conceito de gestão social: o caso de citações exploratórias. *REGE*, São Paulo, v. 22, n. 2, 2015.
- _____. *Albino, Nicos*. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- _____. *Alberto Guerreiro*. *Administração e contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- _____. *M. P., SCHABACH, L. M.* O estado da arte da avaliação de políticas públicas: o caso de exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-294, set./out. 2012.
- _____. *AS DE OLIVEIRA, Djalma*. *Estratégia empresarial & vantagem competitiva*. São Paulo: FGV, 2011.
- _____. *RAICHELIS, R. (Orgs.)*. *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC, 2004.
- _____. *E, F. C. Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.
- _____. *Stephen P. Administração: mudanças e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- _____. *Alu, Jean-Jacques*. *Do Contrato Social*. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: FGV, 2006.
- _____. *Rio de Janeiro: FLACSO Brasil*, 2013.
- _____. *TON, D., STIGLITZ, J. E.* Privatization, information and incentives. *Journal of Development and Management*, v. 6, n. 4, 1987.
- _____. *Alu, Paulo*. *Novo dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 1994.
- _____. *M. Na política a teoria é outra? Rio de Janeiro: FGV, 2010.*
- SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SCHMITT, Carl. *A crise da democracia parlamentar*. Tradução de Inês Lobhauer. São Paulo: Scritta, 1996.
- SCHUMPETER, Joseph. *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- _____. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- SILVA, A. S. *Entre a razão e o sentido*. Durkheim, Weber e a teoria das ciências sociais. Porto: Afrontamentos, 1988.
- SILVA, M. O. S.; YAZBECK, M. C.; GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.
- SILVA E SILVA, M. O. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais. In: _____. (Org.). *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veritas Editora, 2001.
- SIMONSEN, M. H. *A conta-corrente do governo: 1970/1988*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989. (Col. Ensaios Econômicos; n. 136.)
- SINGER, Paul Israel. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- SMITH, Adam. *Investigación sobre la naturaleza de la riqueza y causas de las naciones*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1958.
- SOARES, L. T. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- _____. *O desastre social*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- SOUZA FILHO, R. Sociedade civil: Gramsci e o debate contemporâneo de inspiração habermasiana. *Praia Vermelha*, Programa de Pós-graduação da Escola de Serviço Social da UFRJ, v. 2, n. 4, 2001.
- SOUZA FILHO, R. *Gestão pública e democracia: a burocracia em questão*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- SULBRANDT, J. La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales. In: KLISBERG, B. (Org.). *Pobreza un tema ineludible*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- SWEEZY, Paul. *Do feudalismo ao capitalismo*. Lisboa: Martins Fontes, 1977.
- TANZI, V.; SCHUKNECHT, L. *Public spending in the 20th century: a global perspective*. New York: Cambridge University Press, 2000.
- TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In: FIORI, J. L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- TAYLOR, Frederic. *Finanzas y Administración*. Madrid: Alianza, 1999.
- _____. *Princípios de Administração*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- TAYLOR, Frederic. *Princípios de Administração*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- FIORI, J. L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- TEIXEIRA, A. *Império e democracia: a política social brasileira no século XXI*. São Paulo: Cortez, 2002.
- TEIXEIRA, E. *O laço da burocracia*. São Paulo: Cortez, 2002.
- TEIXEIRA, F. *Pensamento e ação*. São Paulo: FGV, 1995.
- _____. *FREDERIC*. *Princípios de Administração*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- TEIXEIRA, S. F. *As políticas sociais e a burocracia*. São Paulo: FGV, 1995.
- TENÓRIO, Fernando. *Políticas sociais e a burocracia*. São Paulo: FGV, 1997.
- _____. *et al.* *Avaliação de políticas sociais*. São Paulo: FGV, 2000.
- _____. *SARAIVA, Paulo Emílio*. *PB*. *Políticas sociais e a burocracia*. São Paulo: FGV, 1995.
- TOFFLER, Alvin. *A terceira onda*. São Paulo: FGV, 1995.
- TONET, I. O pluri. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, 1995.
- _____. *Democracia*. São Paulo: FGV, 2000.
- TORRES, Marcelo. *Brasil: Rio de Janeiro*. São Paulo: FGV, 2000.
- TRACTENBERG, R. *Administração de Empresas*. São Paulo: FGV, 2000.
- _____. *Burocracia*. São Paulo: FGV, 2000.
- _____. *Apreensão da burocracia*. São Paulo: FGV, 2000.
- _____. *Cultural*. 1997. (Cultura). São Paulo: FGV, 2000.

- k. *Administración de talleres*. Buenos Aires: Editorial Argentina de Administración, 1945.
- _____. *Administración científica*. São Paulo: Atlas, 1963.
- _____. *Administración científica*. São Paulo: Atlas, 1980.
- _____. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TANVARES, M. C.; e *dinheir*: uma economia política da globalização. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.
- _____. *Érico contra-ataca: notas sobre os fundamentos da atual dominação econômica & Sociedade*, Campinas. Ed.da Unicamp, n. 15, 2000.
- _____. *Local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- _____. *Estado com Marx: uma leitura crítica e comentada de O capital*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- O, C. *Marx, Weber e o marxismo weberiano*. São Paulo: Cortez, 2010.
- _____. *Assistência na previdência social: uma política marginal*. In: SPOSATI, A. e *relatos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1991.
- _____. *do G. Gestão de ONGs: principais funções gerenciais*. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- _____. *Projeto de Projetos comunitários: abordagem prática*. São Paulo: Loyola, 1995.
- _____. *Enrique J. Escorços sobre gestão público e gestão social*. In: MARTINS, R. e *RANTI, Octavio (Orgs.). Estado e gestão pública: visões do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- _____. *A empresa flexível*. Rio de Janeiro: Record, 1985.
- _____. *ismo metodológico: um falso caminho. Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 24, n. 76, p. 1-10, 2003.
- _____. *ou liberdade?* Maceió: Ed. da UFAL, 2004.
- _____. *Douglas de Figueiredo. Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- _____. *Maurício. A teoria da administração é uma ideologia? Revista de Administração de Empresas*, v. 11, n. 4, p. 7-21, out./dez. 1971.
- _____. *e ideologia*. São Paulo: Ática, 1992.
- _____. *ção, In: _____ Max Weber: textos selecionados*. São Paulo: Nova Fronteira, 1991.
- _____. *Max Weber: textos selecionados*. São Paulo: Nova Fronteira, 1991.

- _____. *TRACHTENBERG, Maurício. Uma prática de participação: as coletivizações na Espanha (1936-1939)*. In: _____ *Teoria e ação libertária*. São Paulo: Ed. da Unesp, 2011.
- _____. *VARCAS, T. O governo Lula e a administração pública federal: análise crítica*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.
- _____. *WALLERSTEIN, Immanuel. La crisis del capitalismo*. México, DF: Los libros de contrahistorias, 2005.
- _____. *WEBER, M. Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária*. Tradução de Maurício Tragtenberg. São Paulo: Abril Cultural, 1980. (Col. Os Pensadores.)
- _____. *_____ Economia e Sociedade*. Brasília: Ed. da UnB, 1999a. v. I.
- _____. *_____ Economia e sociedade*. Brasília: Ed. da UnB, 1999b. v. II.
- _____. *_____ A objetividade do conhecimento nas ciências sociais*. In: COHN, G. (Org.). *Max Weber: Sociologia*. São Paulo: Ática, 1982.
- _____. *WERNECK VIANNA, M. L. T. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan, UCA, IUPERJ, 1998.
- _____. *WILLIAMSON, John; KUCZYNSKI, Pedro-Paulo. Depois do Consenso de Washington: crescimento e reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- _____. *WOOD, Ellen. Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- _____. *ŽIŽEK, Slavoz. Menos que nada*. São Paulo: Boitempo, 2013.